



**UNIVERSIDAD JUAN RUIZ DE ALARCÓN**  
**“POR UNA SOCIEDAD JUSTA”**  
**FACULTAD DE DERECHO**

---

---

**INCORPORADA A LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**CON CLAVE DE INCORPORACION 8899**

**“INTEGRACION, FACULTADES Y LIMITACIONES DE**  
**LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE**  
**GUERRERO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :**

**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**

**P R E S E N T A :**

**VÍCTOR MANUEL SOTELO OCAMPO**

**DIRIGIDA POR: M. D. SONIA ANGELICA CHOY GARCIA**

**ACAPULCO, GRO.**

**2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIA

Gracias a Dios por permitirme la oportunidad de alcanzar una más de mis metas importantes trazadas a lo largo de mi vida, gracias por guiarme y protegerme en el sendero donde he caminado.

A la Universidad Americana de Acapulco a.c. por brindarme un espacio dentro de su enseñanza con gran profesionalismo.

A mi Alma Mater la Universidad “Juan Ruiz de Alarcón”

A la M.D. Sonia Angélica Choy García, por darme el privilegio de asesorarme y guiarme con gran profesionalismo en el desarrollo de mi tesis, por toda su comprensión, paciencia y dedicación “gracias”.

A mi Madre Margarita con toda mi admiración, cariño respeto y gratitud por todo el sacrificio que en tantos años ha hecho para verme realizado como profesionista, este logro es suyo.

A mi Padre Teodulo por todos sus consejos y apoyo incondicional en todos los proyectos que me he trazado a lo largo de mi vida, buscando ser cada día mejor.

A mi esposa Isa y a mi hijo Victor Hugo por ser la razón de mi inspiración, esfuerzo y lucha diaria.

A mis hermanos: José Alfredo, Elvía María, Luis Alberto, Juan Gabriel, Marisol, Violeta Azucena, Alhely, Jorge Enrique.

A Don Luis Miguel Villarreal Díaz, con profundo agradecimiento, respeto y reconocimiento por todos sus consejos y apoyo brindado en los momentos que han definido mi carrera política.

Al Lic. Héctor Vicario Castrejon, con profunda lealtad por todo el respaldo que me ha manifestado en mi trayectoria política.

Al Dr. José Antonio Ortega Figueroa con respeto por todos los consejos que me han brindado desde mi infancia lo que me ha permitido crecer como persona.

Al Ing. Abraham Ponce Guadarrama con agradecimiento por toda su solidaridad y respaldo a lo largo de mis estudios en la Licenciatura.

## **INTEGRACION, FACULTADES Y LIMITACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS EN EL ESTADO DE GUERRERO**

### **CAPITULO I - HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

1.1 Historia del Municipio en México.....	1
1.2 Concepto Etimológico de Municipio.....	6
1.3 Definiciones de Derecho Municipal.....	7
1.4 Autonomía del Derecho Municipal.....	10

### **CAPITULO II - ELEMENTOS FUNDAMENTALES QUE INTEGRAN EL MUNICIPIO**

2.1 Elementos Fundamentales que Integran el Municipio.....	12
2.2 El Territorio.....	13
2.3 La Población.....	15
2.4 El Gobierno.....	19

### **CAPITULO III - ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS**

3.1 Fundamento Constitucional Federal del Ayuntamiento.....	23
3.2 Fundamento del Ayuntamiento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.....	25
3.3 De la Elección e Integración de los Ayuntamientos.....	26
3.4 Fundamento del Ayuntamiento en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero .....	30

### **CAPITULO IV - CONCEPTO DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO Y REGIDOR. SUS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD**

4.1 Concepto de Presidente Municipal.....	37
4.2 Concepto de Síndico Municipal.....	38
4.3 Concepto de Regidor Municipal.....	39
4.4 Requisitos Para Ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor.....	40

4.4.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.....	40
4.4.2 Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.....	41

**CAPITULO V - ATRIBUCIONES PRINCIPALES DE LOS  
AYUNTAMIENTOS Y DE SUS INTEGRANTES**

5.1 Atribuciones Principales de los Ayuntamientos y de sus Integrantes.....	44
5.2 Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal en el Estado de Guerrero.....	46
5.3 Facultades y Obligaciones los Síndicos Procuradores en el Estado de Guerrero.....	53
5.4 Facultades y Obligaciones los Regidores en el Estado de Guerrero.....	58

**CAPITULO VI - DE LA DESAPARICIÓN Y SUSPENSIÓN  
DE AYUNTAMIENTOS. LA SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN  
DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS**

6.1 De la Desaparición y Suspensión de Ayuntamientos. La Suspensión o Revocación del Mandato de Alguno de sus Miembros.....	62
6.2 De la Suspensión de Ayuntamientos y de sus Miembros.....	75

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>80</b>
--------------------------	-----------

<b>PROPUESTAS.....</b>	<b>88</b>
------------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>97</b>
--------------------------	-----------

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo de Investigación, tiene como objetivo fundamental el estudio de lo relacionado con los Ayuntamientos Municipales en el Estado de Guerrero, no obstante a lo difícil para acceder a bibliografía relacionada con el Derecho Municipal, trate de investigar de la manera más amplia y clara sobre la Integración, Facultades y Limitaciones de los Ayuntamientos en nuestro Estado.

La inquietud de abordar este importante tema, me nació a través de la experiencia y oportunidad que tuve de fungir como Regidor del Honorable Ayuntamiento Municipal Constitucional de Taxco de Alarcón, Guerrero, en el periodo comprendido del 2002-2005, en dicho cargo, tuve la oportunidad de analizar, estudiar y discutir las diferentes Leyes y Reglamentos Municipales que regulan la vida y funcionamiento de los Ayuntamientos, percatándome que lamentablemente en pleno siglo XXI, no obstante a que en términos de lo que prevé el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Vigor, en cuanto al Municipio Libre, encontramos que esto no es así, en razón de que en nuestro Estado los Ayuntamientos se encuentran supeditados a la voluntad del Poder Ejecutivo o del Congreso Local, lo que en muchas ocasiones resulta inaceptable en nuestro actual sistema de democracia.

De esta manera considero que es fundamental reformar diversos Artículos de la Ley Orgánica del Municipio Libre en nuestro Estado, que regula la vida de los Ayuntamientos Municipales, esto con el objeto de otorgar mayores facultades a los Ayuntamientos y a sus Integrantes, como lo analizaré en el desarrollo del presente trabajo.

De esta manera, el presente trabajo lo he dividido en siete capítulos.

En el Capítulo I analizo lo relativo a la Historia del Municipio en México, en virtud de que es fundamental conocer la extraordinaria riqueza histórica de la forma en que surge el Ayuntamiento en nuestro País, así mismo se estudia su Concepto Etimológico, definiciones de Derecho Municipal y la Autonomía del Derecho Municipal, esto en razón de que es necesario comprender de manera clara su significado para poder entrar a fondo en el estudio del presente tema.

En el Capítulo II razono los diferentes Elementos Fundamentales que Integran el Municipio, que bajo mi criterio son: la Población, el Territorio y el Gobierno, elementos necesarios para su existencia, definiendo a cada uno de estos, así como la relación directa que los vincula, delimitando las funciones del Gobierno como representante de un pueblo, en un Territorio determinado en el que ejerce sus funciones, entendiendo a la Población como un conjunto de individuos identificados por su raza, costumbres, tradiciones y fines en común.

En cuanto al Capítulo III lo he titulado Elección e Integración de los Ayuntamientos, en el que al estudio de las diferentes leyes que determinan la forma y procedimiento para la elección de los integrantes de un Ayuntamiento Municipal, para ello atiendo la jerarquía de leyes, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero.

En el presente trabajo en el Capítulo IV se definen los conceptos de Presidente, Síndico y Regidor Municipal, para entender estas figuras jurídicas como integrantes fundamentales de los Ayuntamientos, así como los requisitos de elegibilidad de estos, de acuerdo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero.

Estudio en el Capítulo V lo relativo a las facultades y obligaciones del Presidente, Síndico y Regidor Municipal, esto de manera exclusiva en el Estado de Guerrero, con la finalidad de entender las diferentes atribuciones y limitaciones de cada uno de estos representantes populares, encontrando que el Regidor no tiene facultades ejecutivas, en consecuencia se encuentra muy limitado en el ejercicio de sus funciones al tener solamente facultades de supervisión de la Administración Municipal, siendo que es representante por elección popular al igual que el Presidente y el Síndico.

En el Capítulo VI desarrollo lo relativo a la Desaparición y Suspensión de Ayuntamientos, la Suspensión o Revocación del Mandato de Alguno de sus Miembros, esto en razón de que la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero, otorga facultades para que el Congreso del Estado pueda aplicar mediante el procedimiento legal correspondiente cualquiera de estas figuras jurídicas, de lo cual puede emanar otra figura jurídica denominada Concejo Municipal, el cual no cumple con el requisito de elegibilidad de los Integrantes de los Ayuntamientos que son electos de manera libre y directa por el pueblo.

Finalmente en el Capítulo VII propongo de manera responsable y respetuosa, diversas modificaciones a la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero, que considero necesarias para que los Ayuntamientos cuenten con una verdadera autonomía en el ejercicio de sus funciones, para que como lo exprese en un principio dejen de estar bajo la voluntad del Titular del Poder Ejecutivo en el Estado o del Congreso Local. Así mismo hago una serie de reflexiones en torno al Municipio para que este sea un espacio de la democracia y desarrollo local, en beneficio de los gobernados que esperan mucho de sus representantes populares al emitir su sufragio.

Así pues, de esta forma presento al lector el trabajo de tesis titulado:  
“INTEGRACION, FACULTADES Y LIMITACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS  
EN EL ESTADO DE GUERRERO”

**RESPETUOSAMENTE**

**VICTOR M. SOTELO OCAMPO**

## CAPITULO I

### 1.1 HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El Municipio en México tiene una gran riqueza histórica, debido a la evolución constante que ha venido desarrollando, en la cual de manera sistemática ha venido adquiriendo mayor autonomía e independencia para el ejercicio de las actividades que realizan los Ayuntamientos. Por ello en este primer capítulo iniciaremos el desarrollo de esta tesis, estudiando la historia del Municipio en México.

“El municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo, suelen estudiarse antecedentes en derecho romano y en derecho español medieval, como precedentes del actual municipio mexicano. Se le considera la forma elemental de estructurar políticamente a la sociedad.

Algunos consideran que existe un antecedente más directo del municipio mexicano: El *calpulli* entre los aztecas, que a pesar de su carácter fundamentalmente agrario, también realizaba actividades de tipo administrativa.

El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. Se organizaba con un *tecuhtli*, responsable de la milicia quien adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra, los *tequitlatos* dirigían los trabajos comunales, los *calpizques* recaudaban los tributos, los *tlacuilos* eran los cronistas de la época, y los sacerdotes y médicos hechiceros estaban al cuidado del *calpulli*.

**El municipio mexicano ha tenido dos etapas históricas importantes:**

1ª. Por tener un municipio dependiente del poder monárquico, en México, con la conquista, se transplanta el municipio español centralizado y dependiente.

2ª. Se distingue por la idea de autonomía y libertad municipal, establecida en la Constitución de Querétaro de 1917.

El desarrollo histórico del municipio mexicano, bajo esta clasificación ha tenido cambios diversos. De tal suerte que ha transcurrido por los siguientes cambios.

El desarrollo histórico del municipio comienza el 22 de abril de 1519, al crearse por orden de Hernán Cortés el Ayuntamiento de Villa Rica de Veracruz, primero en la América continental, la ciudad de *Tenochtitlan*, tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521, entonces Cortés fundó el primer Ayuntamiento Metropolitano en Coyoacán. Los primeros libros de cabildo se perdieron, y los primeros que se conservan comienzan con el acta del 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el Ayuntamiento en la nueva ciudad de México. Los primeros Ayuntamientos metropolitanos se integraban por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles.

En el siglo XVIII empezó el ciclo de influencia francesa en los Ayuntamientos. En 1767, Carlos III envió a la Nueva España al visitador Don José de Gálvez, quien dictó ordenanzas de organización municipal promulgadas por el Virrey en 1771, y que centralizaban la administración edilicia. Las ordenanzas de intendentes de Carlos III obligaron a los Ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los propios intendentes en materia hacendaría. Los Ayuntamientos son reducidos a juntas municipales integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador. El intendente controlaba, además, las funciones judiciales.

La Constitución de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los Ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de jefes políticos, durante buena parte del siglo XIX, prescindiendo del gobierno del municipio y sujetando a su voluntad a los propios Ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevarían también el nombre de prefectos políticos.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los Ayuntamientos, pero dejó vigentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1824 tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal.

La ley Centralista de 1837 suprimió los Ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos.

La Revolución de Ayutla restauró los Ayuntamientos y, durante la reforma y el gobierno de Don Benito Pablo Juárez García, el sistema municipal se estabilizó.

En la dictadura del General Porfirio Díaz los municipios eran el engranaje del sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal, los prefectos se convirtieron en jefes políticos de los Ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal.

El gobierno de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por ley del 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno constitucionalista, encabezado por Don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la revolución.

El constitucionalismo federal mexicano moderno consideró que debía consagrarse el principio de municipio libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115 la libertad municipal, entendida esta como la facultad que tienen los municipios para decidir de manera libre la toma de sus decisiones en el ejercicio de sus funciones.

La reforma Constitucional de 1933 tomó como propósito fundamental garantizar el principio de no reelección, desde entonces los concejales designados por elección directa no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato.

En 1947, con el gobierno del Presidente Miguel Alemán, el Congreso aprobó la adición a la fracción primera del artículo 115 Constitucional, con el fin de incorporar a la mujer a la vida municipal, a partir de su participación como sujeto del voto.

En el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, en 1953 se inició una ley para reformar el artículo 34 Constitucional; la misma reforma implicó, en tal virtud, la supresión de la adición al artículo 115 Constitucional establecida con anterioridad, relativa al derecho de la mujer para poder votar y ser votada.

En 1976, a iniciativa del Presidente Luis Echeverría, se adicionaron dos fracciones más al artículo 115 Constitucional, con el objeto de que en el problema de los asentamientos humanos tuvieran competencia, concurrente y ordenada los tres niveles de gobierno es decir, Federal, Estatal y Municipal para que, de la misma manera, pudiera regularse el desarrollo de centros de población en circunstancias especiales.

En 1977, con el Presidente José López Portillo, se reformo el artículo 115 Constitucional, incorporando el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos.

En 1983, con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el municipio tuvo un decidido apoyo. Existieron reformas de carácter político, jurídico, de servicios públicos y otros, pero las principales modificaciones fueron: otorgar al municipio la facultad de recaudar directamente los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria y expedir de acuerdo con las bases normativas de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, y disposiciones administrativas de observancia general.

Por último en 1999, en las Cámaras de Diputados y Senadores, se aprobaron reformas al artículo 115 Constitucional de vital importancia para los municipios, al otorgar a los Ayuntamientos mayor autonomía, más facultades para su organización y funcionamiento, así como mayores atribuciones y recursos para su desarrollo. Sin lugar a dudas, la reforma a la fracción I es síntoma de otorgarle una real autonomía, ya que reconoce la facultad del Municipio para gobernar y no sólo para administrar”<sup>1</sup> Como podemos apreciar el municipio mexicano ha evolucionado de manera sistemática, contando cada vez con mayores facultades otorgadas por el Poder Legislativo a partir de las propuestas que han formulado Presidentes de México y que en su momento han presentado ante el Poder Legislativo, esto con el objeto de otorgar mayores facultades a los municipios, para efecto de contribuir en brindar mayor autonomía municipal en cuanto a sus facultades, autonomía que se ve seriamente limitada en la práctica, esto por la diversidad de las legislaciones en los estados, como lo analizaremos detenidamente más adelante.

---

<sup>1</sup> Chávez Jiménez, Pedro, Como Administrar un Municipio, Ed. Trillas 2005, pp. 13, 14 y 15.

## 1.2 Concepto Etimológico de Municipio

“El vocablo Municipio proviene del Latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium*<sup>2</sup> que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

De aquí se deriva el concepto *municipe*, que hace alusión a los propios gobernantes, que son quienes ejercen algún cargo de carácter público y a los habitantes de las circunscripciones municipales, entendiendo a estos como los gobernados, que son quienes acatan los diversos ordenamientos jurídicos y las disposiciones emitidas por los gobernantes; también encontramos el uso frecuente del término *Municipio*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo. Por otra parte, debemos hacer notar el origen común de este vocablo con otros similares que se refieren también al Municipio, es el caso de la palabra *commune*, que es mucho más usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales; su origen etimológico se inserta también en el vocablo latino antes señalado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

En el propio idioma latino con frecuencia encontramos otros términos asociados a estos vocablos, como es el caso de los juramentos comunales o

---

<sup>2</sup> Cfr. Corominas, Joan y José A Pascual, Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico, Vol. IV, p. 115.

municipales (*jura communia*) que ha decir de *Dutaillis*, eran necesarios para la existencia de los municipios, señalando que: “sin asociación por juramento, *jura communia*, no había Municipio y esa acción bastaba para que existiese el Municipio”<sup>3</sup>

En este sentido el Municipio, como institución jurídica y social surgió con el Derecho Romano, particularmente en el momento de la expansión del Imperio en los primeros años de nuestra era. En el genio latino se conjugaron, por una parte, el claro realismo político y, por la otra, la idea pragmática de la administración de las ciudades, resultando así el ámbito de lo municipal que se circunscribió al manejo de las cuestiones locales, sin interferencia de otras Entidades del Estado, por así convenir a la propia “razón de estado” del Imperio.

### **1.3 Definiciones de Derecho Municipal**

Muchas y variadas orientaciones y matices son las definiciones que en torno al Municipio exponen los estudiosos del tema, notándose en ellos, sin embargo el sustrato común que tiene la institución esto es: el aspecto propio de la vida local de la comunidad.

Algunas de las definiciones más comunes de la institución en análisis las encontramos en diversas enciclopedias o diccionarios. Así el de la Real Academia Española lo conceptúa como: “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento”.

La enciclopedia Espassa Calpe señala que el Municipio es: “Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que

---

<sup>3</sup> Dutaillis Petit. Citado por Reynaldo Robles; El Municipio; p. 64.

trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)”<sup>4</sup>

Por cuanto hace a las enciclopedias jurídicas, también aparece este concepto, como es el caso de la Jurídica Omeba, la que lo define como: “Una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”<sup>5</sup>

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es: “La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación, integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipio, Estados y Federación”<sup>6</sup>

Otra definición clásica es la de Tocqueville, quien en “La Democracia en América” expone su idea de la Comuna o Municipio, señalando: “La sociedad comunal existe, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espassa-Calpe, S.A., Tomo XXXVII, p. 50.

<sup>5</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, p. 55.

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico II J- UNAM, Tomo Correspondiente a las Letras de la I a la O.

<sup>7</sup> Tecqueville, Alexis, La Democracia en América, p. 78.

En la doctrina jurídica extranjera destacan importantes municipalistas que han aportado interesantes definiciones para la institución. Afirma, así, Adriano Carmona Romay que el Municipio es: “Una sociedad humana localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local, con el fin de lograr el bien de sus integrantes y del Estado al que pertenece”<sup>8</sup>

El Doctor Ignacio Burgoa, destacado constitucionalista señala en su “Derecho Constitucional”, que: “El Municipio implica en su esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado”<sup>9</sup>

Don Lucio Mendieta y Núñez, sociólogo y jurista, a su vez expone: “el Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento”<sup>10</sup>

Existen diferentes criterios para enfocar una definición sobre el Municipio, de esta manera encontramos que algunos autores señalan características formales, otros cuestiones de carácter político, económicas o sociológicas, no obstante a lo anterior podemos percibir en el fondo, la preocupación central de todos ellos por encuadrar a esta institución como básica y fundamental en la configuración de la vida de las sociedades. De esta forma estimo que el problema de la definición del Municipio debe abordar no solamente la estructura formal de la institución, sino también los fines sustantivos que la distinguen de otras formas similares. En este sentido puedo aseverar que el Municipio es una institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la

---

<sup>8</sup> Carmona Romay, Adriano, Notas Sobre la Autonomía del Municipio, p. 16.

<sup>9</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, p. 875.

<sup>10</sup> Citado por Mario Colín, Op. Cit., p. 29.

gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, buscando el desarrollo y bienestar de sus gobernados. Que esta regida por un Cabildo entendiendo a este como un sinónimo de Ayuntamiento y es la denominación que se le ha dado al órgano colegiado que constituye hoy en día la autoridad política más importante del Municipio Libre. En el derecho histórico mexicano la voz Cabildo se refiere fundamentalmente a una Corporación o Gobierno Colegiado; el Cabildo también llamado Consejo, Municipalidad o Ayuntamiento, tiene a su cargo el gobierno del Municipio que es la célula o la base de la organización política desde la época colonial y que es la base de la división territorial, administrativa y política de un Estado. De lo anterior se desprende que los elementos del Municipio son:

- a) El Municipio es una institución de carácter público, jurídico, político y social.
- b) El Municipio es una institución con extensión territorial limitada para el ejercicio de sus funciones, es decir, que no puede ejercer sus facultades fuera de su demarcación territorial.
- c) El Municipio tiene como finalidad básica buscar de manera permanente la satisfacción de los intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es que se originan por el hecho de la vecindad de los individuos.
- d) El municipio es la célula básica de la división territorial y de la organización política de los Estados en México.

#### **1.4 Autonomía del Derecho Municipal**

El concepto de autonomía tiene su origen en la antigüedad. Los griegos y los romanos lo fundaban en la facultad que tenían los estados para gobernarse

por sus propias leyes,<sup>11</sup> de donde provienen las famosas autonomías regionales, provinciales y comunales; pero en el campo del derecho clásico se hablaba de la autonomía de la voluntad, en relación con los particulares. Y frente a la autonomía del derecho público y privado surge la autonomía del derecho municipal.

Para efectos prácticos no importa el lugar de ubicación de la norma, sino su carácter y función en la relación que regula; si las normas que rigen relaciones municipales son de carácter constitucional y administrativo, aunque la norma este incluida en la Carta Magna y forme parte del derecho administrativo, no dejan de ser normas de carácter municipal.

---

<sup>11</sup> García Pelayo y Gross, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México D.F., 1985, p. 117.

## CAPITULO II

### 2.1 ELEMENTOS FUNDAMENTALES QUE INTEGRAN EL MUNICIPIO

Los autores han clasificado a los elementos integrativos del Municipio de diversa manera, algunos destacan ciertos componentes de la institución municipal como fundamentales, para diferenciarlos de otros que se suelen clasificar como secundarios o complementarios.

En este sentido, Luigi Ferrari limita los fundamentales a tres: “el territorio, la población y el patrimonio”<sup>12</sup> en el mismo sentido Adriano Carmona Romay nos habla de tres: “el territorio, la población y el personal administrativo”<sup>13</sup> El profesor Efrén Córdova, “siguiendo criterios similares, cataloga a los elementos del Municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros el territorio, la población y la capacidad económica y los segundos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales”<sup>14</sup> Algunos otros autores, como el argentino Antonio María Hernández cuentan con clasificaciones muy similares, pues los cataloga en: “territorio, población y poder”<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Demicheli, Alberto, Relaciones entre el Municipio y el Estado, Primer Congreso Panamericano de Municipios, p. 18.

<sup>13</sup> Carmona Romay, Adriano, Notas Sobre la Autonomía Municipal. p. 16.

<sup>14</sup> *Ibidem* cit.

<sup>15</sup> Hernández, Antonio María, Derecho Municipal, p. 172.

Por mi parte propongo como elementos fundamentales en la integración del Municipio, los siguientes:

- a) el territorio;
- b) la población; y
- c) el gobierno.

## **2.2 El Territorio**

El territorio aparece como el sustrato básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial donde habrán de ejercer sus actividades. Si bien esto es cierto para todos los grupos existen varios de ellos en los que el territorio constituye su elemento cohesivo y trascendente, por lo que se les denomina grupos territoriales.

Basados en la proximidad física; reunidos los hombres en torno al territorio; teniendo conciencia de que el espacio físico en que se asientan les pertenece; viviendo en cierto modo en función del espacio físico, los grupos territoriales logran una especie de lealtad en la que se funden hombre y tierra. De ahí que sea necesario reflexionar cuidadosamente en torno a esa estrecha relación entre la propia naturaleza y el tipo de grupo. Como acertadamente afirma Ely Chinoy: “La naturaleza de la base territorial afecta en muchos sentidos la estructura social de la comunidad y sus modos de vida”<sup>16</sup>

Los municipalistas, ya sea de una manera expresa o táctica han abordado junto con los presupuestos demográficos y gubernativos el elemento geográfico

---

<sup>16</sup> Chinoy, Ely, La Sociedad. Una introducción a la Sociología, p. 218.

del Municipio. Así dentro de su pensamiento doctrinario, proponen diversos conceptos que atienden al espacio Municipal en que se demarca la jurisdicción del Ayuntamiento.

El maestro ibero Don José Boza Moreno afirma que: “El territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios. Los polígonos municipales los determina el Estado Nacional. En efecto: el Estado Nacional es la única autoridad que tiene jurisdicción para fraccionar el territorio de la nación en polígonos municipales y modificarlos por medio de sus poderes Legislativo y Ejecutivo”<sup>17</sup>

A su vez Arnoldo Sehwertt precisa: “Uno de los elementos integrantes del Municipio es la extensión territorial. Sin territorio no puede haber Municipio, de ahí que se haya dicho que el Municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio; el territorio le pertenece jurisdiccionalmente”<sup>18</sup>

El profesor argentino Antonio María Hernández señala, que: “El territorio configura el supuesto físico del Municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político”<sup>19</sup>

Por cuanto hace a autores nacionales, el Dr. Miguel Acosta Romero señala: “Las entidades federativas que forman parte del Estado Federal, y que están enlistadas en la Constitución en el artículo 43 y estructuradas en el artículo 116, y

---

<sup>17</sup> Boza Moreno, José, El Derecho en el Doble Orden Doctrinal y Legal, pp. 31 y 32.

<sup>18</sup> Sehwertt Ferrer, Arnoldo, Curso de Derecho Municipal, p. 175.

<sup>19</sup> Hernández, Antonio Ma., Derecho Municipal, Vol. I, p. 172.

el Municipio, previsto también en la propia Constitución en el artículo 115, de donde la Constitución Federal establece esos tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía, que va señalándose de tal manera que los Municipios tienen la autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del territorio Municipal”<sup>20</sup>

Todos los Municipios cuentan con un territorio determinado y este puede ser extenso o reducido; sus dimensiones y limitaciones están determinadas por el número que de ellos existan en un Estado, siendo facultad del Poder Legislativo Local la creación, supresión o fusión de los Municipios. En este sentido el territorio es el ámbito de validez del conjunto de normas jurídicas que a través de Bandos de Policía y Buen Gobierno y de otros instrumentos jurídicos emitidos por el Ayuntamiento correspondiente, sus límites nos enmarcan el fin de la competencia de esta autoridad administrativa y de sus diferentes órganos y el inicio de otra diversa perteneciente a otro Municipio. El territorio constituye el espacio geográfico terrestre, pues este sirve de asiento a la población, en razón de que es el lugar donde desarrollan sus actividades cotidianas, el Municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo, ni sobre el subsuelo, pero sí sobre la superficie que alcanzan sus límites.

## **2.3 La Población**

La podemos entender como un conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorio de un Municipio, establecidos en centros urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones. Es este el componente que da vida y sustento al Municipio; es también, el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas

---

<sup>20</sup> Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas, p. 573.

públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local, que se traduce en Gobierno y Administración Municipal.

La población la entendemos, de acuerdo a la Sociología, como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales.

Existen, desde luego, una variada gama de factores que determinan la constitución, funcionalidad y distribución geográfica de los grupos de población; como la densidad demográfica, la natalidad o mortalidad; y desde otra perspectiva, la raza, la lengua, la religión.

Por otra parte se establecen divisiones para el grupo poblacional. Así se habla de una distribución del grupo de población por edades, por sexos, por profesiones u ocupaciones, entre otros aspectos.

Según advierte el jurista alemán Jellinek: “Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población”<sup>21</sup> Hans Kelsen, por su parte enriquece al anterior, diciendo que: “Una pluralidad de hombres no constituyen una unidad, sino porque existe un orden jurídico unificado”<sup>22</sup> De lo que se infiere que la población de un Estado es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se da, más eficaz es el Estado.

---

<sup>21</sup> Jellinek, George, Teoría General del Estado, p. 332.

<sup>22</sup> Cfr. Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho y del Estado, p.196.

La población constituye uno de los elementos fundamentales del Municipio. Tal vez pudiéramos decir, y así lo señalamos al abordar el concepto de Municipio, que la población municipal, determinada por la vecindad, es lo que caracteriza a la institución del Municipio en *stricto sensu*.

Afirma el tratadista argentino Antonio María Hernández al hablar de la población, que: “Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población”<sup>23</sup>

Algunas legislaciones estatales establecen diversas categorías poblacionales, como: habitante, transeúnte, vecino y ciudadano.

En este sentido, se habla de habitante haciendo alusión a cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio Municipal, sea en forma permanente o pasajera. Transeúnte será, por otra parte, quien en forma eventual y ocasional se encuentre dentro del territorio Municipal.

Mención aparte merecen las categorías de vecino y ciudadano, de hecho sobre ellos recae la actividad Municipal. El vecino es quien radica habitualmente en la circunscripción Municipal; y el ciudadano es, quien teniendo la calidad de vecino esta en aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al Municipio.

La calidad de vecino deviene, así, de la residencia habitual de las personas. La noción de lo vecinal, a decir de Fernando Albi, es elemento fundamental para comprender también al Municipio. Afirma el citado autor, que: “Entre las notas que

---

<sup>23</sup> Hernández, Antonio Ma., op. cit., p. 179.

caracterizan al Municipio hispánico destaca, acusadamente, la noción de lo vecinal, determinada por la comunidad de residencia. Gramaticalmente, vecino es el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa. Es decir, al hablar de vecindad se presume la contigüidad material de familias y edificios, constituyendo una agrupación perfectamente individualizada en el espacio”<sup>24</sup>

En otro orden de ideas, para la conformación del elemento poblacional no solamente se requiere una reunión de individuos. Hace algo más consistente y homogéneo. “No todo núcleo denso de personas-dice Elguera- ubicado en un territorio determinado y sujeto a una autoridad común, dependiendo ésta a su vez de otra autoridad de mayor jerarquía institucional, constituye un Municipio. A esto debe agregarse un elemento volitivo, una libertad jurídica de elección, sin la cual no existe Municipio”<sup>25</sup>

De las anteriores ideas podemos señalar que el Municipio como célula de organización del Estado requiere necesariamente del elemento de la población, pero esto no le basta, sino que requiere que esta población se encuentre unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo pasado histórico común, las tradiciones, los lazos consanguíneos, la religión, la educación e inclusive la alimentación y vestido. De esta manera puedo afirmar que el Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia; por esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad y de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser un sólo agregado humano, requiere estar organizada en una asociación de vecindad. La

---

<sup>24</sup> Albi, Fernando, El Régimen Municipal en los Países Hispanoamericanos visto a través de sus Constituciones, en Revista de la Vida Local, p. 35.

<sup>25</sup> Citado en el Manual de Gobierno y Administración Municipal, OFI, p. 22.

población es un conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un Municipio; establecidos en centros urbanos y rurales que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones, es este componente el que da vida y sustento al Municipio; es también el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local, en conclusión no podemos tener un Municipio sin población.

## **2.4 El Gobierno**

Otro de los elementos fundamentales de la corporación Municipal es su Gobierno; esto es, un cuerpo de Servidores Públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tienen como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla las funciones que la propia ley le atribuye.

Históricamente han existido muy variadas formas de Gobierno de las municipalidades, sin embargo es de observarse la marcada tendencia a que las comunas se gobiernen por cuerpos colegiados.

Es importante precisar en cuanto al Gobierno Municipal, independientemente de sus características o particularidades distintivas, la necesidad de conjuntar en dicho Gobierno los principios y anhelos políticos y administrativos que se pretende cumplir en la dirección del Municipio. Estos son: un principio democrático, consistente en la participación popular en la designación de ese Gobierno; y un principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la municipalidad. En la medida en que se actualicen estos postulados: democracia, como principio político; y eficiencia como principio administrativo, el Gobierno Municipal cumplirá con la delicada misión que le otorga la ley, y que es

la facultad principal de un Ayuntamiento la administración de la Hacienda Pública Municipal, entendida esta como un conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un Ayuntamiento además de las acciones que adopta para la captación de ingresos propios, como para la distribución y aplicación del gasto, así como para la administración de su patrimonio, incluyendo las medidas y políticas económico-financieras que implementa el Ayuntamiento con la finalidad de alcanzar sus objetivos de Gobierno. En este sentido el Municipio como entidad jurídica y administrativa contrae obligaciones y deberes, que para cumplirlos requiere necesariamente de la utilización de recursos humanos, materiales y financieros. De tal manera que el área hacendaría es fundamental para satisfacer los requerimientos del Gobierno y de la comunidad municipal, y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los Municipios tienen facultades para administrar de manera libre su hacienda la cual esta integrada por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la propia ley señale a su favor.

El sistema de Gobierno del Municipio mexicano por vía de un Ayuntamiento, se encuadra doctrinariamente en el modelo de Comisión, si bien de carácter impropia.

Es sistema de Comisión porque el mandato Constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado Ayuntamiento. (Artículo 115, fracción I).

Sin embargo calificamos nuestro sistema de Comisión Pura, los comisionados o miembros de los Ayuntamientos tienen *status* diferenciados y jerarquizados y de ninguna manera igualitarios. Existe un Presidente, Síndicos y Regidores con funciones específicas y distintas que cumplir.

En este contexto encontramos que el Gobierno esta integrado por las personas que han sido designadas por el pueblo, mediante el voto popular directo, pero estos a su vez de acuerdo con las diferentes facultades que le otorga la ley, pueden designar a diferentes Servidores Públicos como son Directores, Sub Directores, Jefes de Área o de Departamento, Coordinadores, Auxiliares, los cuales tienen diferentes facultades y obligaciones, esto es, que su actuar debe de estar apegado a la legalidad, por lo que en todo momento el Gobierno debe de pugnar por el cumplimiento serio, responsable, honesto y ético en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades. Por otra parte considero que es necesario establecer de manera clara la diferencia entre Municipio y Ayuntamiento, para efecto de evitar cualquier confusión terminológica.

Por Municipio debemos entender siguiendo a Rafael De Pina: “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento”<sup>26</sup> De ahí que podemos afirmar que el Municipio es ante todo un ente ideal, una ficción jurídica, semejante a la idea de Estado.

Por Ayuntamiento señala Rafael De Pina que se trata de una “Corporación pública integrada por un Alcalde o Presidente Municipal y varios Concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio”, o bien una “Corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida Municipal”<sup>27</sup> En este sentido al hablar de Municipio nos estamos refiriendo a los elementos que integran al Estado que son una extensión territorial y todo lo que ella comprende incluidos los habitantes mejor dicho población y el Gobierno; al referirnos a un Ayuntamiento estamos hablando del Gobierno que es uno de los

---

<sup>26</sup> De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, 16ª. Ed. México, Porrúa, 1988, p. 119.

<sup>27</sup> De Pina, Rafael, Op. Cit., p. 356.

elementos que integran al Ayuntamiento y es una institución pública de carácter colegiado que se encarga de administrar y encauzar los destinos del Municipio y sus habitantes. Cada uno tiene características propias, estando íntimamente relacionados.

## CAPITULO III

### ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

#### 3.1 Fundamento Constitucional Federal del Ayuntamiento

A continuación estudiaremos lo relativo a la elección e integración de los Ayuntamientos en el Estado de Guerrero, para lo cual partiremos del fundamento que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Vigor, regula en su Artículo 115, esto en razón de que es la Ley Suprema y en consecuencia de ella se derivan las demás leyes, que en ningún caso podrán contravenir a esta por razón de la jerarquía de leyes.

**“Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes

mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores<sup>28</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Vigor en su artículo 115 fracción I en el texto vigente nos señala que: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”. Con lo cual considero que con la modificación

---

<sup>28</sup> Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, Anaya Editores S.A., 2003, p. 163.

hecha por el Poder Legislativo Federal en Diciembre de 1999, a esta fracción al suprimir la palabra administrado por gobernado. Esto en razón de que el texto anterior del artículo 115 constitucional señalaba que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Al hablar de que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento, nos referimos al conjunto de actos mediante los cuales los órganos municipales ofrecen los servicios públicos, se utiliza el término para referirnos al conjunto de estructuras y funciones que llevan a cabo los Gobiernos Municipales con el propósito de atender la prestación de los servicios públicos y la gestión de los programas diseñados para atender las necesidades de la comunidad local. Actualmente el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Dicha modificación permite asentar con claridad en el ordenamiento Constitucional la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden gubernamental con facultades no sólo de carácter administrativo sino más bien de carácter general en razón de que puede tomar todo tipo de decisiones siempre y cuando no sean contrarias a la ley, para dejar a un lado la idea de que el Ayuntamiento sea solamente una entidad administrativa. Por lo cual la institución del Municipio Libre es el primer orden de Gobierno y el más cercano a la población, en razón de que el Gobernado tiene la relación más cercana con el Gobernante que en este caso es el Gobierno Municipal.

### **3.2 Fundamento del Ayuntamiento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**

Atendiendo la jerarquía de las leyes, en razón de que hemos analizado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a continuación se estudiara la elección e integración de los Ayuntamientos de

acuerdo con lo que establece el Capítulo II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

### **3.3 De la Elección e Integración de los Ayuntamientos**

“**Artículo 94.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que constituye el órgano de decisión, el cual estará encabezado por el Presidente Municipal, que es el órgano de ejecución y comunicación de las decisiones de aquél.

Las Facultades y atribuciones que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución al Ayuntamiento, se ejercerán por éste de manera exclusiva. No habrá ninguna autoridad intermediaria entre el Gobierno del Estado y los Municipios.

Con sujeción a la Ley y siempre que se reúnan los requisitos que la misma establezca, en las localidades más importantes de cada municipio, habrá comisarías municipales de elección popular directa, las cuales tendrán las facultades que las leyes del Estado y los bandos y ordenanzas municipales les confieran. Además, los municipios contarán con Consejos de Participación Ciudadana que coadyuvarán a la mejor atención de las materias de interés vecinal.

La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Ejecutivo del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Compilación Legislativa Electoral, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Artículo 94, Primera Edición 2005, p. 69.

“**Artículo 95.** Los Ayuntamientos son cuerpos colegiados deliberantes y autónomos que entrarán a realizar sus atribuciones para un periodo de tres años.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Los Ayuntamientos se instalarán el 1º. De enero del año siguiente al de su elección”<sup>30</sup>

“**Artículo 96.** Si alguno de los miembros del Ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo por más de quince días, sin causa justificada, será sustituido por su suplente; o se procederá según lo disponga la Ley”<sup>31</sup>

“**Artículo 97.** Los Ayuntamientos se integrarán a partir de las siguientes bases:

I. En los Municipios con más de 115 mil habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal y dos Síndicos Procuradores; cuando

---

<sup>30</sup> Ibídem, cit., Artículo 95, p. 70.

<sup>31</sup> Ibídem, cit., Artículo 96, p. 70.

posean entre 115 mil y 300 mil habitantes, los formarán también 14 Regidores y hasta 28 si exceden esa cantidad.

**II.** El primer Síndico conocerá de los asuntos del orden administrativo, financiero, contable y patrimonial, en tanto que el segundo será competente en materia de justicia, seguridad pública y policía y un buen gobierno.

**III.** En los Municipios con población de 75 mil a 114,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un Síndico y hasta 12 Regidores;

**IV.** En los Municipios que reúnan entre 25 mil y 74,999 habitantes, los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un Síndico y hasta 8 Regidores; y

**V.** En los Municipios con menos de 25 mil habitantes, además del Presidente y del Síndico, habrá hasta seis Regidores.

Por cada miembro propietario, se elegirá un suplente.

Las elecciones se harán en los términos que señala la Ley, pero en todo caso la Planilla se integrará únicamente por Presidente y Síndico o Síndicos; debiendo registrarse además una lista de candidatos a Regidores de Representación Proporcional.

La distribución de las Regidurías, se hará tomando en cuenta los siguientes criterios:

**a)** El 50% de las Regidurías, serán adjudicadas al Partido que resulte triunfador;

**b)** El 25% de las Regidurías, serán para el Partido que obtenga el segundo lugar de la votación, siempre y cuando alcance la cuarta parte de la votación total como mínimo.

En el caso de que el Partido que ocupe el segundo lugar no alcance dicho porcentaje, la distribución se hará conforme a lo dispuesto por el siguiente inciso:

**c)** El otro 25% de las Regidurías, se distribuirá entre los otros Partidos Políticos que hayan participado, y que hubieren obtenido el 1.5% o más de la votación total, en orden decreciente<sup>32</sup>

Como podemos apreciar el Poder Legislativo del Estado de Guerrero, le ha dado mayor importancia a los Ayuntamientos, esto al entrar a fondo en el estudio de esta figura jurídica, en virtud de que nuestra Constitución Local prevé como coadyuvante del Ayuntamiento Municipal a las Comisarías Municipales de elección popular directa, así como de Consejos de Participación Ciudadana, lo cual es de suma importancia para el desarrollo de un Municipio, al existir una mayor comunicación entre Gobernantes y Gobernados, ya que a través de esta, las diferentes Comunidades por conducto de su representante que en este caso es el Comisario Municipal pueden canalizar de manera directa las diferentes necesidades y problemas de su Comunidad. De igual manera estará en condiciones de vigilar los programas que implemente el Gobierno Municipal en su Comunidad, como puede ser: la realización de obras públicas, ejecución de programas de seguridad pública, entre otras. No estoy de acuerdo en el hecho de que los Comisarios Municipales sean honoríficos y en consecuencia no perciban ingreso alguno por el ejercicio de su encargo, ya que en el ejercicio de sus funciones como Comisarios sirven a su Comunidad y esto les genera pérdida de tiempo en sus actividades laborales, además de que gastan en alimentación y

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 97, p. 71.

transporte para trasladarse de su Comunidad a la Cabecera Municipal para plantear las diferentes necesidades de su Comunidad, necesidades y problemas que muchas veces no son resueltas de manera inmediata, lo que ocasiona que tengan que acudir de manera constante al Ayuntamiento hasta que se les resuelven sus peticiones a favor de su Comunidad e inclusive en ocasiones ni siquiera les son resueltos sus problemas, ya que se enfrentan al hecho de que el Presidente por las funciones propias de su encargo no siempre esta en el Palacio Municipal y los Directores no siempre cuentan con la capacidad de decisión para la resolución de los distintos problemas. Además, No comparto la decisión del Legislador en el sentido de que el Gobernador del Estado puede tener en determinado momento bajo su mando a la Policía Preventiva de algún Municipio de nuestro Estado esto porque considero que se rompe con la tan mencionada Autonomía Municipal, Cuestión que explicaré en mis conclusiones y propuestas para contar con un mejor régimen jurídico Municipal.

### **3.4 Fundamento del Ayuntamiento en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero**

En razón, de que el Ayuntamiento Municipal en nuestra Estado encuentra su soporte legal de una forma más amplia en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero y atendiendo la jerarquía de las leyes, estudiare la integración de los Ayuntamientos de acuerdo con lo que establece el Título II, Del Gobierno Municipal, Capítulo I del Ayuntamiento. En este sentido cuando hablamos de la integración de los Ayuntamientos no solamente nos referimos al Presidente Municipal, Síndico y Regidores, sino que también a los diferentes Directores de Área que forman parte de la Administración Municipal.

**“ARTICULO 26.** Los Ayuntamientos son los órganos de Gobierno Municipal a través de los cuales se realiza el gobierno y la administración del Municipio

dentro de los límites del mismo y conforme a las competencias legales”<sup>33</sup> En este sentido los Ayuntamientos Municipales son Órganos de Gobierno en razón de que están representados por funcionarios de elección popular directa, integrados por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Y la función del Ayuntamiento en el Municipio como orden de Gobierno tiene facultades no solamente administrativas sino que tiene facultades de carácter general, en virtud de que puede tomar cualquier tipo de decisiones siempre y cuando no sean contrarias a la ley y estas decisiones y acciones se realicen en la extensión territorial en la cual ejerce sus funciones.

“**ARTICULO 27.** Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y durará en su encargo tres años”<sup>34</sup> Bajo este contexto, cuando hablamos de que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, no debemos hacer a un lado la figura jurídica de los Concejos Municipales que prevé la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero, esto cuando por decisión de la mayoría de los integrantes del Congreso del Estado se declare la Desaparición de un Ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de sus miembros y si conforme a la ley no procede que entren en funciones sus suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, en este caso el Congreso Local designará entre los vecinos al Concejo Municipal que concluirá el periodo respectivo. Por otro lado encontramos en nuestra Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Guerrero la figura jurídica del Ayuntamiento Instituyente, que se da cuando se crea un nuevo Municipio y el Congreso del Estado por lo menos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, designa un Ayuntamiento Instituyente entre los vecinos,

---

<sup>33</sup> Cienfuegos, Salgado, David, Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense A.C., Ed. 2003, Artículo 26, Primera Edición 2005, p. 79.

<sup>34</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 27, p. 79.

cuidando que estos no hayan fungido como Directivos de algún partido político ni desempeñado cargos de elección popular y ese Ayuntamiento durará tres años, por lo menos, y será sustituido por aquel que sea elegido en los siguientes comicios ordinarios al término de ese plazo, y con esto encontramos que no siempre los Municipios son administrados por un Ayuntamiento de elección popular directa, ya que como ha quedado manifestado en Congreso del Estado puede designar Concejos Municipales o Ayuntamientos Instituyentes que tienen las mismas funciones que los Ayuntamientos electos popularmente.

“**ARTICULO 28.** El Ayuntamiento radicará en la Cabecera del Municipio respectivo. Sólo con la aprobación del Congreso del Estado y con causa justificada, podrá trasladarse a otro lugar dentro de los límites territoriales del Municipio”<sup>35</sup> En este sentido los Ayuntamientos necesariamente deben radicar en la cabecera del Municipio respectivo, pero existe la posibilidad de que se pueda trasladar a otro lugar siempre y cuando se cuente con la aprobación del Congreso del Estado, mediante una causa justificada y el Ayuntamiento se asiente dentro de sus límites territoriales, esto se dio en nuestro Estado recientemente como fue en el caso del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Tetipac, Guerrero, en donde por pugnas partidistas y para evitar la desestabilidad social mediante brotes de violencia, el Presidente Municipal de ese lugar tuvo que despachar los asuntos de Gobierno en un lugar distinto al Palacio Municipal, esto sin el consentimiento del Congreso del Estado, lo que se derivó en una violación clara a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, esto sin que se le aplicará alguna sanción por ello. Por lo anterior en Teoría la Ley es clara pero muchas veces no se cumple cabalmente con las disposiciones emitidas por el Legislador.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 28, p. 79.

**“ARTICULO 29.** Los Ayuntamientos a propuesta de los Presidentes Municipales, nombrarán a los siguientes servidores públicos, sin perjuicio de la denominación o rango jerárquico que los propios Ayuntamientos establezcan:

**I.** Secretario;

**II.** Oficial Mayor o Jefe de la Administración;

**III.** Tesorero;

**IV.** Jefe de Seguridad Pública;

**V.** Jefe de Obras Públicas, y

**VI.** Demás servidores de nivel equivalente.

Los servidores públicos a que se refiere este artículo no podrán ser parientes de ningún edil hasta el cuarto grado por afinidad o consanguinidad”<sup>36</sup>

Bajo este contexto encontramos que la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado, otorga facultades diversas a los Ayuntamientos, entre ellas que a propuesta de los Presidentes, puedan nombrar a los diferentes servidores públicos, sin perjuicio de la denominación o rango jerárquico que los propios Ayuntamientos establezcan: Secretario; Oficial Mayor o Jefe de la Administración; Tesorero; Jefe de Seguridad Pública; Jefe de Obras Públicas, y demás servidores de nivel equivalente, lo que da cabida a la creación de Direcciones Municipales que en ocasiones no cumplen con los objetivos y planes de desarrollo municipal planteados ante el Cabildo por el Presidente Municipal en turno, en razón de que algunas Direcciones solo se crean para cumplir con compromisos políticos del

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 29.

Presidente Municipal, lo cual a lo largo del ejercicio de los tres años del periodo Constitucional del Ayuntamiento trae como consecuencia serios perjuicios para el pueblo y para las finanzas Municipales por la erogación muchas veces excesiva en el pago del salario de estos funcionarios. Entre otros nombramientos en Direcciones podemos mencionar las siguientes: Director de Desarrollo Rural, Director de Ecología, Director de Ramo XXXIII, Director de Comunicación Social, Oficial del Registro Civil, Director de Protección Civil, Director de Tránsito Municipal, Director de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, Director de Panteones, Director de Impuesto Predial, Director de Catastro, Director de Comercio y Espectáculos Públicos, Directora del D.I.F., Director de Mercados, Director de Informática, Director de Limpia, Director de los Servicios Municipales de Salud, Director de Educación, entre otras, esta asignación de Direcciones puede variar en cada Municipio a criterio de los Ayuntamientos Municipales, en razón del número de habitantes con que cuente, acorde también a las necesidades y presupuesto público que tenga asignado cada Ayuntamiento.

**“ARTICULO 30.** El número y asignación de regidores de representación proporcional se ajustará a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Guerrero”<sup>37</sup>

**“ARTICULO 31.** Los síndicos y regidores durante su encargo podrán ser autorizados por el Cabildo para desempeñarse como servidores públicos federales, estatales o municipales, siempre que lo hagan en las áreas docentes, de la salud o de beneficencia, y no afecten sus responsabilidades edilicias, a juicio del Congreso del Estado”<sup>38</sup> En este orden de ideas los Síndicos y Regidores en el ejercicio de sus funciones pueden desempeñar otras actividades como Servidores

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 30.

<sup>38</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 31.

Públicos ya sean Federales, Estatales o Municipales, siempre y cuando estén debidamente autorizados por el Cabildo que es el Órgano Máximo en autoridad Municipal y dichas funciones las realicen en las áreas docentes, de salud o de beneficencia, y que además a juicio del Congreso del Estado no se afecten sus responsabilidades edilicias, esto en la práctica muchas veces no se cumple, y digo que no se cumple en razón de que actualmente varios Regidores Municipales en nuestro Estado, desempeñan también labores dentro del magisterio, sin tener ni siquiera la autorización del Cabildo Municipal.

**“ARTICULO 32.** Los presidentes municipales, síndicos y demás regidores de elección popular directa durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el ayuntamiento siguiente.

Quienes por nombramiento o designación de parte de una autoridad desempeñen las funciones propias de tales cargos, independientemente de la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Estos servidores públicos, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el cargo de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hubieren sustituido o suplido a los propietarios”<sup>39</sup>

Bajo este orden de ideas los Integrantes del Ayuntamiento Municipal como lo son el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores duran en su cargo tres años y no pueden ser reelectos para el periodo del Ayuntamiento siguiente esto para respetar y dar cumplimiento al principio de “Sufragio Efectivo. No Reelección”, además de que tampoco pueden figurar como candidatos suplentes a cualquiera de estos cargos de manera inmediata a la terminación de su cargo como propietarios, ya que de ser así esto se prestaría a cacicazgos en el ejercicio del

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*, cit. Artículo 32.

poder, en este sentido el Legislador Local mediante la promulgación de esta Ley, esta prohibiendo de manera estricta esta situación que realmente esta bien enfocada, ahora bien, en cuanto a los Directores de Área del Ayuntamiento Municipal, estos si pueden ocupar el mismo cargo en la Administración Municipal siguiente, y están en condiciones de hacerlo por que si bien es cierto son también Servidores Públicos, pero estos no son de Elección Popular Directa, son nombrados por el Cabildo Municipal a propuesta del Presidente.

## **CAPITULO IV**

### **CONCEPTO DE PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO Y REGIDOR. SUS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD**

En este capítulo estudiaremos el concepto y los requisitos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, nos señalan para poder ser electo como Presidente Municipal, Síndico o Regidor de un Ayuntamiento, y en el capítulo siguiente habremos de analizar lo relativo a las facultades y obligaciones de cada uno de estos Funcionarios Públicos, inicio con el concepto y los requisitos de elegibilidad por que una vez que son electos mediante voto popular entonces entran en funciones.

#### **4.1 Concepto de Presidente Municipal**

En Los Municipios, a despecho del principio teórico y de derecho positivo que dispone que todos los miembros del Ayuntamiento tienen idéntica o la misma jerarquía, que sólo es el primero entre sus pares, la verdadera realidad es que el Presidente Municipal es el Jefe de la Administración Municipal, es la figura principal y más importante de los Municipios, ya que el es quien determina la política del Ayuntamiento, Impone su voluntad, es la figura social más importante, esta es la regla general, no deja de haber excepciones.

Durante la colonia, la persona encargada de la función ejecutiva en un ayuntamiento, recibió diferentes nombres: adelantado, alcalde mayor, corregidor e, incluso jefe político. Los títulos respondían directa o indirectamente al sistema de gobierno monárquico que existía. En 1824 se estableció para el país la forma de gobierno republicana, representativa y federal (art. 5º. Del acta constitutiva); se

abandonó el sistema monárquico; la función ejecutiva se depositó en un individuo al que se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74 de la Constitución de 1824)<sup>40</sup>

El Presidente Municipal es el representante político y responsable directo de la Administración Pública Municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones con base en los criterios y políticas establecidas por el Ayuntamiento.

“El Presidente Municipal es la primera autoridad y descansa en la institución denominada Presidencia Municipal. El personaliza la representación de la ciudadanía y simboliza la libertad y autonomía del Municipio frente a los Poderes Nacionales, Estatales y ante la sociedad”<sup>41</sup> Actualmente, la antigua denominación de Alcalde, referida a la Autoridad Ejecutiva Municipal, casi ha desaparecido; y esta se ha generalizado al uso del término Presidente, siendo éste un funcionario de elección popular directa, que dura en su encargo tres años y no puede ser reelecto.

## 4.2 Concepto de Síndico Municipal

“El término Síndico es de origen griego, en ese idioma se formó con los términos con y justicia, pasando al latín con la forma de syndicus”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> J. Sierra, Carlos Martínez Vera, Rogelio, La Constitución Federal de 1824, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1974, p. 89.

<sup>41</sup>

□ Chávez Jiménez, Pedro, Como Administrar un Municipio, Editorial Trillas 2005, p. 25.

<sup>42</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid, 1970, t. IV, p. 1215.

“En la Constitución de Cádiz aparece la figura del Procurador Síndico (art. 309), que representaba a los Ayuntamientos ante las cortes y los gobiernos de la provincia. En la actualidad, con un cúmulo mayor o menor de facultades, según la entidad de que se trate, son parte de los Ayuntamientos”<sup>43</sup>

Síndico, es el integrante de un Ayuntamiento que tiene a su cargo defender los derechos del público. Es defensor de los intereses municipales, representa al Ayuntamiento en los negocios o litigios en que aquél es parte, ejerce funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería del Ayuntamiento, interviene en los informes que se rinden sobre el estado que guarda la administración local ante el Congreso del Estado, defiende y preserva los bienes muebles e inmuebles del Municipio, asiste a las sesiones de cabildo, vigila el cumplimiento de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado y del Bando de Policía y Buen Gobierno.

El Síndico además “Es quien representa jurídicamente al Municipio y es el responsable de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio Municipal. El Síndico realiza funciones de auxiliar del Ministerio Público en los Municipios donde éste no exista, como en Oaxaca, por lo que también se les conoce por abogados del Municipio”<sup>44</sup>

### **4.3 Concepto de Regidor Municipal**

La figura del Regidor, es de origen hispano y aparece tanto en los cuerpos legislativos como en la literatura; El cargo de Regidor, según lo comenta Esquivel Obregón, “Por cédula de la Reyna Doña Juana, de 15 de octubre de 1522, debía ser vendible y renunciabile; que se vendía al mejor postor, y que el beneficiario

---

<sup>43</sup>

□ Arteaga Nava, Elizur, Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press, México, D.F., 2005, p. 505.

<sup>44</sup> Chávez Jiménez, Pedro, Como Administrar un Municipio, Editorial Trillas 2005, p. 25.

podía renunciarlo en otra persona; pero si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la corona, y esta procedía a venderlo de nuevo”<sup>45</sup> Este mismo autor informa que en México, hasta 1528 los Regidores fueron electos por los Cabildos y que a partir de 1620, por orden de Felipe III, se aplican en pública almoneda.

En este sentido, los Regidores son quienes junto con el Presidente y Síndico forman el cuerpo orgánico que delibera, analiza, resuelve y vigila los actos de la Administración Municipal, con base en lo dispuesto por las leyes respectivas; además representan a la comunidad con la misión de participar en los asuntos del Municipio y promover el desarrollo Municipal.

#### **4.4 Requisitos Para Ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor**

Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor se requieren las mismas condiciones, es frecuente que se enumeren las formalidades que deben reunir los aspirantes a integrar un Ayuntamiento, sin hacer distinción entre unos y otros, ya que se trata de funcionarios de elección popular directa, que duran en su cargo tres años y no pueden reelegirse de manera inmediata.

##### **4.4.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**

**“ARTICULO 98.** Para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor de un Ayuntamiento se requiere:

- I. Ser ciudadano guerrerense en ejercicio de sus derechos.

---

<sup>45</sup> Arteaga Nava, Elizur, Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press, México, D.F., 2005, p. 506.

**II.** Ser originario del Municipio que lo elija o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

**III.** No tener empleo o cargo Federal, Estatal o Municipal 45 días antes de la fecha de su elección.

**IV.** No haber sido sentenciado ni estar procesado por delito doloso que merezca pena corporal.

**V.** No ser ministro de algún culto religioso”<sup>46</sup>

#### **4.4.2 Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero**

“**Artículo 48.** Para ser Presidente Municipal, Sindico o Regidor se requiere:

**I.** Ser originario del Municipio que lo elija;

**II.** Tener una residencia efectiva no menor de cinco años de manera permanente, continua y pública en el Municipio, sin más ausencia que las transitorias y siempre que no sean mayores de treinta días.

**III.** Saber leer y escribir.

**IV.** No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

---

<sup>46</sup> Compilación Legislativa Electoral, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Artículo 98, Primera Edición 2005, p. 72.

**V.** No haber sido condenado por delito intencional, ni estar sujeto a proceso por éste, y

**VI.** No tener empleo, cargo o comisión de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, ni tener el mando de la fuerza pública en el Municipio en cuestión, 45 días antes de la elección<sup>47</sup>

En este sentido encontramos que en nuestro Estado de Guerrero, para ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor se requieren en términos generales las mismas condiciones. De esta manera encontramos que para poder ocupar un Cargo de este nivel no es requisito fundamental el ser originario del Municipio que lo elija, si no que puede no serlo, porque con el hecho de tener una residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección, puede estar en condiciones de ocupar alguno de estos cargos, dicha residencia se debe de acreditar ante el Consejo Estatal Electoral o ante el Consejo Distrital Electoral que son ante quienes se registran las planillas de Candidatos a los Ayuntamientos, y se puede hacer a través de la exhibición de la propia credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral, o mediante una Constancia de Residencia expedida por el H. Ayuntamiento Municipal Constitucional del Municipio por el cual se vaya a contender como Candidato. Así mismo encontramos que es necesario no tener empleo o cargo Federal, Estatal o Municipal 45 días antes de la fecha de la elección, esto considero que es para efecto de garantizar que los candidatos ya como Funcionarios Públicos puedan garantizar la disponibilidad de tiempo necesario para el cumplimiento de sus importantes funciones, pero además en este sentido la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano del Estado de Guerrero en Vigor, nos señala en su Artículo 72 que las Funciones del Presidente Municipal son incompatibles con cualquier otro

---

<sup>47</sup> Cienfuegos, Salgado, David, Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense A.C., Ed. 2003, Artículo 48, Primera Edición 2005, p. 83.

cargo de la Federación o de los Poderes del Estado, excepto los docentes, de beneficencia y de salud, o los honoríficos. Por otra parte considero que el requisito de no haber sido sentenciado ni estar procesado por delito doloso que merezca pena corporal, es en razón de que se busca que quien nos represente en el Ayuntamiento Municipal sea gente con un modo honesto de vivir, con calidad moral, libre, de buenos principios y de buenas costumbres para que pueda ocupar estos importantes cargos, en virtud de que son quienes representan a un pueblo. Por último en cuanto a que no debe ser ministro de algún culto religioso, es con el objeto de garantizar la separación iglesia Estado como claramente lo prevé el Artículo 130 de la Constitución General de la República.

## **CAPITULO V**

### **5.1 ATRIBUCIONES PRINCIPALES DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE SUS INTEGRANTES**

Desde mi punto de vista los Ayuntamientos cuentan con dos clases de atribuciones que son fundamentales para el ejercicio de una buena Administración Municipal y un Gobierno eficiente y que son las siguientes:

1.- Las de Legislación, para el régimen de Gobierno y de Administración del Municipio. Se verifican mediante la expedición del Plan Municipal de Desarrollo, el Bando de Policía y Buen Gobierno, Aprobación de los Presupuestos de Ingresos y Egresos, y de los diferentes reglamentos municipales,

2.- Las de Inspección, que son las concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten. La función de inspección y auditoria es ejercida por conducto de los Síndicos o comisiones nombradas al efecto. Según el propósito a que obedezcan, las funciones o atribuciones del Ayuntamiento pueden ser diferentes de acuerdo a la extensión territorial del Municipio, a su número de habitantes, a la principal actividad económica de sus gobernados, a los ingresos que percibe por vía de las participaciones ya sean Federales o Estatales o inclusive de sus ingresos propios, a las principales necesidades del pueblo, pero considero que existen atribuciones indispensables que deben cumplir los Ayuntamientos entre las que destacan: En materia de Servicios Públicos: Determinar las actividades que deban ser consideradas como servicios públicos en el Municipio, establecer las normas a que se sujetará la prestación de servicios públicos, La organización y prestación de los servicios de policía, tránsito, agua potable, mercados, panteones, parques y jardines; En materia de Gobernación: Expedir y reformar las ordenanzas, bandos municipales, así como reglamentos,

circulares, manuales y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarias para su organización, la prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus fines, castigar a los infractores en los términos que las leyes y los reglamentos señalen, fomentar las actividades que exalten el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos; En materia Hacendaría: Formular el proyecto de ley de ingresos y elaborar su presupuesto anual de egresos; el primero deberá remitirlo al Congreso para su examen y aprobación, contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del periodo de su ejercicio, recaudar y administrar los ingresos municipales, llevar su contabilidad, sometiéndose a las inspecciones que determine el Congreso del Estado en cualquier momento, examinar y aprobar, en su caso, la cuenta general de gastos formulada por el Ayuntamiento anterior correspondientes a su ejercicio, vigilar que se envíen cuatrimestralmente al Congreso del Estado los documentos, cortes de caja o estados financieros del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que correspondan a la fecha; En materia Administrativa: Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos, aprobar el nombramiento o remoción del Secretario, Tesorero, Jefe de Seguridad Pública, Director de Obras Publicas y del Oficial Mayor a propuesta del Presidente Municipal, establecer un sistema de estímulos y reconocimientos al mérito de los servidores públicos municipales; En materia de Obras Públicas: Conservar el buen estado de los bienes inmuebles públicos municipales, planear y ejecutar la construcción de nuevas obras de acuerdo con las necesidades del municipio establecidas en el plan municipal de desarrollo, formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo urbano municipal; En materia de Educación y Cultura: Cooperar con los Gobiernos Estatal y Federal para la correcta aplicación de la Ley Federal de Educación, Informar de los problemas educativos a las autoridades federales y estatales para su propia resolución, fomentar las actividades culturales y recreativas de sano esparcimiento, además de fortalecer los valores históricos y cívicos del pueblo, así como el respeto y aprecio a los

símbolos patrios; En materia de Salubridad: Cooperar con la Autoridad Federal y Estatal en los programas de salubridad, higiene y asistencia social, cuidar de la salubridad pública, especialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte de basura, combatir la desnutrición infantil, crear y formar centros asistenciales, combatir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda clase de actividades que constituyan delitos contra la salud pública.

Como se puede apreciar aquí he enumerado algunas de las principales atribuciones con las que deben de contar los Ayuntamientos en nuestro País, sin embargo consideró que es necesario destacar que estas atribuciones varían en cada Entidad Federativa, esto en razón del criterio que emplea el Legislador Local, además es necesario recalcar la facultad que tienen los Ayuntamientos para crear su propio Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual debe ser respetado por los Gobernantes y Gobernados, pudiendo tomar en consideración para la elaboración de éste aspecto como pueden ser: la actividad económica de sus habitantes, su población territorial en cuanto al número de habitantes, su ubicación geográfica, usos y costumbres, principales problemas sociales, Pero no debemos hacer a un lado el hecho de aclarar que estas funciones necesariamente deben de estar apegadas a la legalidad y buscando en todo momento un desarrollo y progreso real de los ciudadanos de la localidad de que se trate.

## **5.2 Facultades y Obligaciones del Presidente Municipal en el Estado de Guerrero**

Los Presidentes Municipales gozan de diferentes clases de facultades como lo son: Por su fundamento jurídico: las que se derivan a su favor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el llevar el registro de los templos y de sus encargados, esto en términos del Artículo 130 párrafo 11, las que se derivan en su favor de la Constitución Local como la promulgación de bandos municipales y demás normas de carácter general aprobadas por el Cabildo

Municipal, el cúmulo de facultades con que cuentan derivan de la Ley Orgánica Municipal.

**“ARTICULO 72.** El Presidente Municipal es el representante del Ayuntamiento y Jefe de la Administración Municipal en los términos de ley, así como el encargado de ejecutar sus resoluciones. Sus funciones son incompatibles con cualquier otro cargo de la Federación o de los Poderes del Estado excepto los docentes, de beneficencia y de salud, o los honoríficos”<sup>48</sup> en este sentido el Presidente Municipal es el Jefe de la Administración porque cuenta con facultades ejecutivas, si bien es cierto que requiere de la autorización del Cabildo para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, siendo finalmente el quien determina la forma de la aplicación de los recursos públicos, es el encargado de ejecutar las resoluciones emanadas del Cabildo, pero en determinado momento también tiene facultad para suspender la ejecución de acuerdos o resoluciones del Ayuntamiento que considere inconvenientes para los intereses del Municipio, teniendo la obligación de informar al Ayuntamiento sobre estas resoluciones.

**“ARTICULO 73.** Son facultades y obligaciones del Presidente Municipal las siguientes:

I. Presidir las sesiones y dirigir los debates del Ayuntamiento tomando parte en las deliberaciones con voz y voto y con voto de calidad en caso de empate y facultad de veto suspensivo para efectos de analizar y votar de nueva cuenta el asunto que lo haya motivado;

II. Rendir al pueblo del Municipio en sesión solemne, en la última quincena del mes de noviembre, el informe anual pormenorizado sobre el estado que

---

<sup>48</sup> Cienfuegos, Salgado, David. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense A.C., Ed. 2003. Artículo 92, Primera Edición 2005, p. 94.

guarda la administración municipal del cual enviará copia al Ejecutivo y al Congreso del Estado; en el último año del mandato podrá rendirlo en la Sesión Solemne en que el Ayuntamiento entrante rinda protesta o en Sesión Solemne anterior a la fecha de celebración de esta.

**III.** Rendir cada mes, en sesión ordinaria del Ayuntamiento y con el auxilio del jefe de la Policía un informe al Ayuntamiento sobre la corporación y las principales incidencias en materia de orden público;

**IV.** Convocar a sesiones extraordinarias junto con la mitad de los regidores, siempre que se tratare de asuntos urgentes y de trascendencia;

**V.** Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento aplicando, si fuere el caso, las sanciones previstas en las leyes y reglamentos;

**VI.** Auxiliar a las autoridades federales en materia de culto religioso y disciplina externa;

**VII.** Tener bajo su mando al personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal;

**VIII.** Imponer multas a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía, así como imponer los arrestos administrativos los cuales no excederán de treinta y seis horas;

**IX.** Proponer al Ayuntamiento los nombramientos del Secretario, Oficial Mayor o Jefe de la Administración, Tesorero, Director de Obras y Servicios Públicos y demás servidores del mismo nivel de la Administración Municipal, así como su remoción, si fuera el caso;

**X.** Nombrar y remover a los servidores del Municipio de acuerdo con la Ley;

**XI.** Conceder vacaciones y licencias a los servidores públicos municipales

conforme a las disposiciones reglamentarias;

**XII.** Dirigir, vigilar y dictar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios públicos Municipales;

**XIII.** Someter a la aprobación del Ayuntamiento el presupuesto anual de egresos;

**XIV.** Librar con el Síndico Procurador, las órdenes de pago a la Tesorería Municipal;

**XV.** Acudir cuando menos una vez al año, en visita de trabajo, a las comisarías del Municipio y los poblados y localidades;

**XVI.** Ser el conducto para las relaciones entre el Ayuntamiento y los Poderes del Estado y los demás Ayuntamientos del Estado;

**XVII.** Suspender la ejecución de acuerdos del Ayuntamiento que considere inconvenientes para los intereses del Municipio, dando informes al Ayuntamiento sobre estas resoluciones;

**XVIII.** Vigilar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que deriven del mismo;

**XIX.** Someter a la consideración del Ejecutivo del Estado, para su aprobación, el programa municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios;

**XX.** Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse de la cabecera municipal por periodos mayores de 5 días;

**XXI.** Mantener el orden, la paz y la tranquilidad públicas, así como imponer las sanciones administrativas a quienes infrinjan el bando de policía y buen

gobierno por sí o a través del Juez calificador;

**XXII.** No ausentarse más de tres días de su Municipio cada treinta, sin autorización del Ayuntamiento; y no más de cinco días sin la del Congreso, comunicándose previamente lo anterior al Ejecutivo del Estado;

**XXIII.** Participar en el procedimiento de entrega-recepción de los Ayuntamientos;

**XXIV.** Conducir el trabajo administrativo de los regidores cuando se les asigne alguna de las ramas de la administración;

**XXV.** Mancomunar su firma con la del Tesorero para el manejo de las cuentas y operaciones bancarias, así como la del Síndico Procurador;

**XXVI.** Remitir conjuntamente con el Tesorero Municipal a la Auditoría General del Estado la cuentas, informes contables y financieros en los términos establecidos en la legislación aplicable a la materia; y

**XXVII.** Las demás que les otorguen la Ley y los reglamentos<sup>49</sup>

En términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, los Presidentes Municipales gozan de diferentes clases de facultades de esta manera encontramos que los Presidentes Municipales son ejecutores de disposiciones, acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, es la Autoridad Ejecutiva Natural en el Municipio. Además preside actos solemnes, ceremonias y festividades del Municipio; preside las Sesiones y dirige los debates que tiene el Ayuntamiento en las Sesiones de Cabildo como pueden ser: Ordinarias, Extraordinarias o Solemnes; tiene facultades de mando, supervisión y vigilancia de la población, de los integrantes del Ayuntamiento y del personal que labora en

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 73.

éste; manda a la Policía Municipal; actúa como auxiliar de los Poderes del Estado, del Ministerio Público y de los Jueces; en cuanto al informe que debe rendir mensualmente en sesión de cabildo ordinaria con el auxilio del Director de Seguridad Pública o Jefe de la Policía sobre esta corporación y principales incidencias en materia de alteración del orden público, en la práctica no se cumple con este ordenamiento legal y lamentablemente no existe sanción alguna por esta omisión; en cuanto a que auxilia a las Autoridades Federales en materia de culto religioso, se da cumplimiento mediante conferencias que se imparten en coordinación con la Secretaria de Gobernación; en cuanto a la imposición de las multas a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía, así como a la imposición de arrestos administrativos que no pueden exceder de treinta y seis horas, esto lo hace a través del Juez Calificador que es nombrado por el Cabildo Municipal a propuesta del Presidente, dichas multas si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día, tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso, ahora bien en cuanto al arresto administrativo que no puede por ningún motivo exceder de treinta y seis horas, se le debe de poner especial atención a ello en razón de que si se pasa de este término, el Juez Calificador puede ser sujeto de responsabilidad penal por el delito de privación ilegal de la libertad; en cuanto a que el Presidente es el conducto para las relaciones entre el Ayuntamiento y los Poderes del Estado y los demás Ayuntamientos del Estado, esto es en razón de que es quien tiene las facultades ejecutivas y poder de decisión, no así los Síndicos y Regidores; por otro lado en cuanto a que debe de mancomunar su firma con la del Tesorero Municipal para el manejo de las cuentas y operaciones bancarias, así como la del Síndico Procurador, considero que es con la finalidad de evitar desvíos de recursos públicos y de esta manera se pueda tener una Administración Municipal honesta.

“**ARTICULO 74.** Los informes de gobierno que rindan los presidentes municipales, serán conocidos y examinados por el Congreso del Estado, el que después de examinarlos emitirá sus consideraciones pertinentes”<sup>50</sup> con esta disposición legal no estoy de acuerdo en virtud de que el Presidente Municipal al rendir al pueblo su informe anual de Gobierno sobre el estado que guarda la Administración Municipal deba enviar copia al Congreso del Estado y al Titular del Poder Ejecutivo Estatal, Esto en razón de que entonces no estamos hablando de una Autonomía Municipal Plena, como lo reza el Artículo 115 de Nuestra Carta Magna al precisar al Municipio Libre.

“**ARTICULO 75.** El Congreso del Estado podrá hacer comparecer a los Presidentes Municipales a efecto de informar sobre la marcha general de la administración y sobre cualquier asunto relacionado con ésta”<sup>51</sup> no comparto el criterio del Legislador del Estado Guerrero, en este sentido, en virtud de que muchas veces se presta a que por cuestiones de carácter político los Diputados llaman a comparecer a los Presidentes Municipales que no son de su mismo partido, y en ocasiones los Presidentes que comparecen son cuestionados sin justificación alguna y sólo lo hacer para tratar de dañar la Imagen de la Administración Municipal.

“**ARTICULO 76.** Las faltas temporales del Presidente Municipal que no excedan de treinta días justificados previamente en sesión de cabildo, serán suplidas por el Síndico Procurador y las de éste por el Regidor que corresponda en el orden predeterminado que señale el Reglamento Interior”<sup>52</sup> En este sentido debe de quedar en claro, que el Presidente Municipal necesariamente en todo

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, cit., p. Artículo 74, p. 96.

<sup>51</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 75.

<sup>52</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 76, p. 97.

momento debe de estar pendiente de la situación relacionada con el Municipio, y en una circunstancia mediante la cual requiera ausentarse por un término menor de treinta días será suplido por el Síndico Procurador en razón de que la Presidencia Municipal no puede quedar sin un titular o encargado que pueda dar respuesta o solución a cualquier problema que se pueda suscitar en un momento determinado y que se requiera tomar decisiones de manera inmediata.

### **5.3 Facultades y Obligaciones de los Síndicos Procuradores en el Estado de Guerrero**

Con algunas variantes, en términos generales en nuestro País, el Síndico es defensor de los intereses municipales; representa al Ayuntamiento en los negocios o litigios en que aquél es parte; ejerce funciones de supervisión y vigilancia sobre la tesorería del Ayuntamiento; interviene en los informes que se rinden a la Legislatura Local; defiende y preserva los bienes muebles e inmuebles del Municipio; asiste a las sesiones de cabildo; vigila el cumplimiento de la Ley Orgánica, del Bando de Policía y Buen Gobierno, practica las primeras diligencias de la policía judicial y está facultado para hacer consignaciones ante el Ministerio Público competente ya sea del fuero común o del fuero federal, al respecto encontramos que la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero, enumera de manera expresa las facultades y obligaciones de estos representantes populares que realmente son distintas en su mayoría a las del Presidente y del Regidor Municipal, coincidiendo solamente en algunas de ellas como en la de asistir a las sesiones de cabildo y la presentación de su declaración de situación patrimonial en los términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado. A continuación presento las facultades y obligaciones de los Síndicos Procuradores en términos de nuestra Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, enumerando cada una de ellas por ser de suma importancia en el desarrollo de este tema.

**“ARTICULO 77.** Son facultades y obligaciones de los Síndicos Procuradores:

**I.** Procurar defender y promover los intereses patrimoniales y económicos del Municipio;

**II.** Representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la Hacienda Municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento;

**III.** Exigir al Tesorero Municipal y a los Servidores Públicos que manejan fondos el otorgamiento de fianzas antes del desempeño de sus funciones;

**IV.** Autorizar los gastos que deba realizar la administración Municipal;

**V.** Otorgar, si fuera el caso, el visto bueno a los cortes de caja que debe presentar mensualmente el Tesorero Municipal;

**VI.** Autorizar las cuentas públicas y verificar que estas se remitan oportunamente a la Auditoría General del Estado;

**VII.** Autorizar la suscripción de créditos públicos y privados;

**VIII.** Autorizar las adquisiciones de bienes muebles cualquiera que sea el título y su monto;

**IX.** Supervisar la aplicación de los bandos de policía y buen gobierno, y de toda disposición orientada a proteger el orden público, así como la organización y desempeño de la policía municipal;

**X.** Revisar y autorizar los cortes de caja de la Tesorería Municipal;

**XI.** Asistir a las visitas de inspección o auditoría que se practique a la

Tesorería Municipal o a sus oficinas recaudadoras;

**XII.** Vigilar la organización y funcionamiento de los centros de readaptación social y de todo centro de reclusión o arresto que dependa directamente del Municipio;

**XIII.** Practicar, como auxiliar del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiendo la documentación al Agente del Ministerio Público que corresponda dentro de las veinticuatro horas siguientes;

**XIV.** Conservar y custodiar, bajo su estricta responsabilidad, los objetos y en general documentos de significación para el Municipio que no correspondan a los recursos financieros responsabilidad de la Tesorería, proveyendo las medidas necesarias para su seguridad;

**XV.** Formular ante el Congreso del Estado, el Gobernador, el Ministerio Público, y demás autoridades competentes las denuncias que de conductas ilícitas acuerde el Ayuntamiento;

**XVI.** Vigilar el manejo y aplicación de recursos federales o estatales que en cumplimiento de las leyes o convenios de desarrollo o cooperación se hayan transferido al Municipio;

**XVII.** Suplir en los términos de Ley, las ausencias temporales del Presidente Municipal;

**XVIII.** Otorgar el auxilio al Juzgado de Paz de acuerdo a las leyes;

**XIX.** Intervenir en los casos de tutela cuando ésta corresponda a la autoridad;

**XX.** Vigilar el cumplimiento del artículo 130 de la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias;

**XXI.** Intervenir en la formulación y actualización trimestral del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, estableciendo para el efecto el Catálogo General de Inmuebles, y el inventario de bienes muebles, los cuales contendrán la expresión de sus valores, características para su identificación y su destino;

**XXII.** Regularizar los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio;

**XXIII.** Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con las obligaciones derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

**XXIV.** No ausentarse más de tres días de su Municipio cada mes sin autorización del Ayuntamiento; y no más de cinco días al mes sin la del Congreso, comunicándose previamente lo anterior al Ejecutivo del Estado,

**XXV.** Concurrir a las reuniones de Síndicos Procuradores a las que convoque el Gobierno del Estado para la definición de normas y procedimientos, así como su aplicación, en tratándose de recursos federales y estatales transferidos a los Ayuntamientos o provenientes de créditos;

**XXVI.** Vigilar que los ediles y servidores públicos municipales presenten sus declaraciones de situación patrimonial en los términos de la Ley relativa, proveer a ello y, en su caso, formular las denuncias correspondientes al Congreso del Estado y a las demás autoridades competentes;

**XXVII.** Dar cuenta a las autoridades de toda violación a las leyes estatales y federales en que incurran los ediles y los servidores públicos municipales, y formular las denuncias legales correspondientes;

**XXVIII.** Auxiliar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en lo que éste lo requiera con sujeción a la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, y

**XXIX.** Las demás que les otorguen la Ley y los reglamentos”<sup>53</sup>

Bajo este régimen jurídico de observancia local en nuestro Estado de Guerrero, el Síndico es el defensor de los intereses Municipales, por el hecho de ser el Representante Jurídico del Ayuntamiento; ejerce funciones de Supervisión y Vigilancia sobre la Tesorería del Ayuntamiento con la finalidad de evitar desvío de recursos municipales por el Presidente Municipal o el Tesorero; custodia los bienes muebles e inmuebles del Municipio con el objeto de evitar que terceras personas puedan apropiarse de bienes del Municipio o destinarlos para otros fines como los son equipos de computo, vehículos, muebles en general, entre otros; asiste a las Sesiones de Cabildo, esto al igual que el Presidente Municipal y el Regidor en las cuales tiene voz y voto en la toma de decisiones; vigila el cumplimiento de la Ley Orgánica del Municipio Libre, así como, de los diferentes Bandos y Reglamentos, teniendo la facultad y obligación de dar cuenta a las autoridades competentes de la violación de leyes estatales y federales en que incurran los ediles. No comparto la idea de que debe de otorgar el auxilio al Juzgado de Paz de acuerdo a las leyes, en razón de que el Municipio tiene funciones de carácter administrativo, y en este sentido los Juzgados de Paz forman parte del Poder Judicial del Estado, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, por ello no es posible que el Ayuntamiento tenga que realizar erogaciones para brindar apoyo y cumplir con esta obligación jurídica. Por otra parte en cuanto a la facultad de exigir al Tesorero Municipal y a los Servidores Públicos que manejan fondos el otorgamiento de fianzas antes de entrar al desempeño de sus funciones, esto en la práctica no se da, ocasionando que se generen actos de corrupción por los Funcionarios Municipales que manejan recursos públicos, y en ocasiones estos cargos son ocupados por personas que no son del Municipio por los que cometen actos de corrupción graves saqueando al Ayuntamiento, se van y

---

<sup>53</sup> *Ibidem.* cit. Artículo 77, pp. 97, 98 y 99.

nadie los castiga quedando en la impunidad la conducta de estos funcionarios, no obstante a que existen penas para los responsables de estos actos ilícitos, pero muchas veces por acuerdos, compromisos y negociaciones de carácter político se pasan por encima la ley, lo que origina que los recursos no se utilicen honestamente.

**“ARTICULO 78.** Los Síndicos Procuradores, cuando sean expresamente autorizados por autoridad competente, podrán fungir como agentes auxiliares del Ministerio Público, o como fedatarios bajo control y supervisión de la Procuraduría General de Justicia y de la Secretaría General de Gobierno respectivamente”<sup>54</sup> Bajo este contexto la Ley Orgánica del Municipio Libre faculta al Sindico Municipal para que practique las primeras diligencias penales remitiendo la documentación al Agente del Ministerio Público que corresponda dentro de las veinticuatro horas siguientes, lo cual no comparto en razón de que sus funciones como lo exprese anteriormente son de carácter Administrativas y no Ministeriales, en razón de que en términos del Artículo 21 Constitucional corresponde al Ministerio Publico la investigación y persecución de los delitos.

#### **5.4 Facultades y Obligaciones los Regidores en el Estado de Guerrero**

**“ARTICULO 79.** Los regidores tendrán a su cargo la supervisión de las comisiones, sin facultades ejecutivas y se ocuparán de los ramos a que se refiere el Artículo 59 de esta Ley”<sup>55</sup> A los Regidores se les atribuyen dos tipos de facultades: unas, genéricas, que están relacionadas directamente con el Ayuntamiento, como el asistir a las Sesiones de Cabildo y cumplir los acuerdos

---

<sup>54</sup> *Ibidem.* cit. Artículo 78, p. 99.

<sup>55</sup> *Ibidem,* cit., Artículo 79.

que emanen de estas; por otro lado en cuanto a las específicas que se conocen como Comisiones, y que se hayan relacionadas con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los Gobiernos Municipales, como lo son las Comisiones de Hacienda; Comercio y Abasto Popular; Educación, Cultura, Recreación, Espectáculos y Juventud; Salud Pública y Asistencia Social, Desarrollo Rural; Obras Públicas; y de Participación Social de la Mujer. Bajo éste esquema considero que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, al señalar que los Regidores tendrán a su cargo la Supervisión de las Comisiones, sin facultades ejecutivas, en consecuencia no pueden dar órdenes a los Funcionarios y Empleados Municipales, lo que resulta seriamente difícil para el ejercicio de la función diaria de estos Ediles, porque no es posible que después de reunir los requisitos que señalan las Leyes Electorales para poder contender como Candidatos a estos cargos y someterse a un proceso electoral y si el voto ciudadano de alguna manera favoreció al partido político que representaron, posteriormente lleguen al Ayuntamiento Municipal y en términos de las facultades que la propia Ley Orgánica les otorga autoricen el nombramiento de Directores de Área, que son propuestos por el Presidente Municipal y que en muchas ocasiones se trata de gentes que no son ni siquiera originarios de ese Municipio o tampoco han residido en él, y que en consecuencia no conocen a su gente, la problemática, la demanda social y mucho menos tienen compromiso alguno con el pueblo, y que para que el Presidente Municipal pueda cumplir sus compromisos políticos con distintos grupos políticos o por así responder a sus intereses personales los propone ante el Cabildo Municipal, en el cual están integrados los Regidores, quienes para no entrar en diferencias o pugnas con el Presidente, terminan aceptando estos nombramientos de Funcionarios Públicos, y que posteriormente estos sí tengan Facultades Ejecutivas y en consecuencia los Regidores no los pueden mandar o exigir rendición de cuentas sobre su actuar, además de que en ocasiones llegan a ocupar estos cargos de Dirección de Primer Nivel gentes con antecedentes criminalísticos, lo cual daña y empaña seriamente la imagen del Ayuntamiento ante la sociedad. En conclusión, en este sentido, considero que

debe darse una reforma al Artículo 79 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, para efecto de que a los Regidores se les otorguen Facultades Ejecutivas, con la finalidad de que pueda realizar un papel digno en el Ayuntamiento, en razón de que al no tener Facultades Ejecutivas necesariamente tiene que solicitar la intervención de algún Director de Área para poder realizar alguna gestión o tramite administrativo. A continuación se enumeran las facultades y obligaciones de los Regidores esto por ser necesario para efectos de entender de manera clara las atribuciones de los Ayuntamientos y de cada uno de sus integrantes.

**“ARTICULO 80.** Son facultades y obligaciones de los regidores:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto;
- II. Desempeñar y presidir las Comisiones que les encomiende el Ayuntamiento e informar a éste de los resultados de sus trabajos;
- III. Proponer al Ayuntamiento las medidas y acciones que deban acordarse para el mejoramiento de las distintas ramas de la administración y de los servicios municipales, cuya vigilancia les corresponda o les haya sido encomendada;
- IV. Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en el orden predeterminado;
- V. Convocar a las sesiones extraordinarias en los términos de esta Ley;
- VI. Apoyar al Presidente Municipal en sus responsabilidades en los términos de esta Ley, y

**VII. Las demás que les otorgue la Ley y los reglamentos”<sup>56</sup>**

---

<sup>56</sup> *Ibíd*em, cit., Artículo 80.

## CAPITULO VI

### **6.1 DE LA DESAPARICIÓN Y SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS. LA SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DEL MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS**

La doctrina del Derecho Municipal Mexicano ha explorado muy poco estas controvertidas figuras que, en ocasiones, se han prestado a verdaderas arbitrariedades y abuso de poder de gobernadores o algún congreso local en contra de la autonomía de algún Ayuntamiento. A partir de las reformas del Artículo 115 Constitucional, publicadas el día 3 de febrero de 1983, es cuando aparecen algunos comentarios académicos especializados que abordan este tema, sobre todo en virtud de que se ha cuestionado seriamente el procedimiento de federalizar las figuras en estudio, ubicándolas directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a los ordenamientos constitucionales, encontramos que la Constitución de 1824, ni la de 1857, ambas federales, contemplaron ninguna de estas figuras que estamos estudiando; como sí lo hizo la de carácter centralista la de 1836, misma que en la sexta Ley, señaló en su artículo 7º fracción VIII, como facultad de los gobernadores: “Suspender a los ayuntamientos del Departamento, con acuerdo de la junta departamental. En caso de que usen de las atribuciones anteriores darán inmediata cuenta al Gobierno General, para que éste, según sus facultades determine lo que crea conveniente respecto a la suspensión...”<sup>57</sup>

Tampoco el texto original del artículo 115 de la Constitución de 1917 previo ninguna de estas figuras o procedimientos, siendo hasta la reforma del 3 de

---

<sup>57</sup> Carlos F. Quintana Roldán, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, pp. 343 y 344.

febrero de 1983, que se plasmarían en nuestra Ley Suprema. Sin embargo, en las Legislaciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales de la mayor parte de los Estados, desde el siglo pasado, proliferaron estas figuras y procedimientos que, como señalamos anteriormente, en ocasiones llegaron a tener manifestaciones aberrantes, convirtiéndose en burdos mecanismos disciplinarios que los Gobernadores de los Estados usaron de manera indiscriminada, si bien es cierto que en algunas ocasiones con la intervención del Congreso.

Como precedentes históricos podemos citar, en primer término, el artículo 173 de la Constitución del Estado de Oaxaca, del 14 de enero de 1825, cuyo texto original fue el siguiente; “los alcaldes y agentes municipales, incluso los ayuntamientos, pueden ser sustituidos por el Gobernador cuando aquellos no cumplan con sus obligaciones, o infrinjan la Constitución y las leyes”<sup>58</sup>

En la Constitución Veracruzana del 3 de junio de 1825 en la que se consagró la “suspensión de ayuntamientos”. De esta manera como atribución del Ejecutivo Estatal, en su artículo 59, fracción X, se establecía entre otras materias, la siguiente:

“Suspende por sí a los jefes de Departamento; con informe de éstos a los de cantón, y con los de entrambos a alguno o a todos los miembros de los ayuntamientos con aviso al Congreso y, en sus recesos, al Consejo de Gobierno, disponiendo que mientras fueran juzgados y sentenciados, entre a funcionar en vez del Ayuntamiento Supremo, el último saliente. Si fueren declarados inhábiles, se procederá a nueva elección, a menos que sólo falten 4 meses para concluir su encargo”<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Cfr. García Cáceres, Francisco, Desintegración y Suspensión de Cabildos, Estudios Municipales del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, p. 17.

<sup>59</sup> Cfr. Colección Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo III, 1826, Imprenta Galván.

Otras Constituciones Locales regularon la suspensión de Ayuntamientos en términos, muy similares a la de Veracruz, entre ellas la del Estado Libre de Occidente (actualmente Estados de Sonora y Sinaloa) de 1825; la del Estado de Durango de la misma fecha; la Constitución de Guanajuato de 1917; y la de Tlaxcala de 1918.

Al parecer, la Suspensión de Ayuntamientos desde su inicio fue una facultad reservada únicamente a los gobernadores. Posteriormente después de 1917, como consecuencia de las ideas en torno al Municipio Libre, se atenuaron estas atribuciones de los Ejecutivos de los Estados, surgiendo dos sistemas básicos:

a) La Suspensión como facultad legal del Gobernador, pero condicionada a que éste expusiera sus razones en un informe presentado ante la Legislatura Local, la que en su caso procedería a aprobarla. Por ejemplo, la Constitución de Colima (de 1917) en su artículo 33, fracción XXIV, señala lo siguiente:

**“Artículo 33.-** Son facultades del Congreso:

**XXIV.** Aprobar o reprobado la suspensión de Ayuntamientos o de sus miembros, y la de los miembros de las Juntas Municipales que hubiera acordado el Ejecutivo;...”<sup>60</sup>

b) La suspensión como facultad exclusiva de la Legislatura. Esta opción fue adoptada con posterioridad en la reforma del artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983. Cabe señalar que múltiples Constituciones Locales ya tenían esta reglamentación antes de la citada reforma. Tal es el caso de la Constitución de Veracruz y Tabasco, entre otras.

---

<sup>60</sup> Carlos F. Quintana Roldán, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, pp. 345.

Como podemos observar, la llamada “Suspensión de ayuntamientos nos llega prácticamente con el nacimiento mismo de la Federación Mexicana, toda vez que sus primeras manifestaciones legislativas datan precisamente de aquellos años.

En cuanto a la “Desaparición de Ayuntamientos”, podemos afirmar que aparece a la par de la figura similar denominada “Desaparición de Poderes” en las Entidades Federativas, con las reformas de 1874 a la Constitución de 1857, por virtud de las cuales se otorgó al Senado al efecto restaurado la facultad de:

“Declarar cuando hayan desaparecido los poderes Constitucionales legislativo y ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la comisión permanente.”<sup>61</sup>

La facultad de referencia trascendió a la Constitución de 1917 y está contenida en la fracción V del artículo 76, en los siguientes términos:

**“Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

I al IV...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, cit., p. 345.

podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expedirá. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;  
V al X...”<sup>62</sup>

Así, la Desaparición de Poderes en Entidades como: “un fenómeno o situación a la que se enfrenta una entidad federativa que implica un vacío absoluto en el ejercicio del poder local, o una desviación de los principios básicos de la estructura política del Estado y de la forma de gobierno”<sup>63</sup> en este punto se aprecia la proximidad del fenómeno político que en el ámbito municipal y en el estatal dan lugar al reemplazo de funcionarios públicos en las tareas políticas que tenían encomendadas.

Para una mejor comprensión del paralelismo señalado resulta conveniente conocer los supuestos de procedencia de la Declaración, los sujetos que intervienen, el órgano decisorio, naturaleza y efectos de la declaratoria, los cuales se encuentran desarrollados en la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1978. De acuerdo a diversos tratadistas, los procedimientos de Declaración de Desaparición, Suspensión y Revocación, asumen la calidad de instituciones de defensa del orden Constitucional Local. Así, afirma Amador Rodríguez Lozano, que:

“Si la Constitución fuera una serie de principios sin sanción, el valor normativo de un precepto sería nulo. Pero cualquier Constitución es ante todo una norma, ni más ni menos que la primera de las normas del ordenamiento

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, cit., 345 y 346.

<sup>63</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

entero, la norma fundamentalmente *lex superior*. En este sentido, para que los preceptos de la Constitución sean obedecidos, la propia Constitución nos da los instrumentos para garantizar su cumplimiento. En otras palabras, la Constitución no es un conjunto de normas ideales, sino que, al igual que cualquier norma jurídica cuenta con la protección para que en caso de que sea desobedecida, sean resarcidos sus preceptos. A este conjunto de instrumentos y procedimientos constitucionales se les denomina justicia constitucional o defensa constitucional<sup>64</sup>

Si bien al catalogarse las figuras en estudio como instituciones de defensa Constitucional Local, lo cierto es también que las particularidades de cada una hacen necesario su análisis separado a efecto de marcar sus características y consecuencias. El texto Constitucional prevé, cuatro figuras diferentes: Desaparición de Ayuntamientos, Suspensión de Ayuntamientos o del Mandato de alguno de sus Miembros o Revocación de Munícipes, del propio texto Constitucional se deduce que dos son medidas de carácter colectivo y dos de tipo individual. Esto es, la Suspensión de Ayuntamientos y la Declaración de su Desaparición, tienen efectos colectivos; la Revocación y la Suspensión de alguno de sus Miembros del Ayuntamiento, resultan mediadas de tipo individual. Además la propia Constitución las diferencia unas de otras, cosa que no hicieron con precisión muchas Legislaciones Estatales, al confundirlas y reglamentarlas indiscriminadamente, sin separar las causales para cada uno de los casos de actualización de estos distintos procedimientos.

Se estudia en primer término, la Declaración de Desaparición de Ayuntamientos. Esta figura es, como su nombre lo indica, meramente declarativa y no constitutiva, o sea que el Congreso solamente constata los hechos de la

---

<sup>64</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento Político Municipal, los Casos de la Suspensión, Declaración de Desaparición de Ayuntamientos y la Suspensión y Renovación de Municipios*, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., p.588.

Desaparición y el efecto será que se reconstruya el orden jurídico del Municipio. El ejemplo más extremo sería la muerte o ausencia de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento, que hace concluir su evidente desaparición, debiendo proceder el Congreso, en términos del artículo 115, al designar los Concejos Municipales, si no procediera que entraran en funciones los suplentes o que se realizaren nuevas elecciones.

Por cuanto a la Suspensión de la totalidad del Ayuntamiento o de alguno de sus integrantes. Se aprecia, de entrada, su diferencia con la Desaparición, que es declarativa; por lo contrario, la Suspensión va mas allá, es constitutiva y, por consecuencia, sus efectos serán sancionadores, para reconstruir el orden constitucional del Municipio. Afirma Rodríguez Lozano que: “La suspensión, por su parte, es una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la norma; en este sentido, la suspensión individual o colectiva constituye un castigo que se aplica al trasgresor del orden jurídico”<sup>65</sup>

Finalmente, resta la figura de la Revocación que es sumamente polémica. De hecho fue la propia reforma de 1983 la que la incluyó en el derecho positivo mexicano, se complica aún más la vaguedad del concepto de la Revocación, si nos remitimos al texto del correspondiente dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, las que sobre este punto indicaron lo siguiente: “por cuanto revocar el mandato de alguno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan algún cargo por nombramiento o designación”<sup>66</sup> de la lectura de esta conclusión del dictamen surgen varias dudas, en primer lugar, los cargos del Ayuntamiento solamente

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, cit., p. 600

<sup>66</sup> *Ibidem*, cit., pp. 602 y 603

pueden ser desempeñados por nombramiento o designación en el caso de los Concejos Municipales, que son designados por el Congreso Local, sería tal vez, la intención del Legislador, que la Revocación fuese procedente en el caso de que los miembros de los Concejos Municipales, incurrieran en violaciones del orden Constitucional, según las cláusulas que la respectiva ley prevenga. Si así fue, la Revocación, tendría claro efecto sancionador y constitutivo, equiparable en todo a la suspensión, otra duda resulta al suponer que el legislador en su dictamen se hubiese referido a los auxiliares del Ayuntamiento mismos que si obedecen en su encargo a una designación o nombramiento: como el Secretario, el Tesorero, el Oficial Mayor, Sin embargo, esto sería un error, pues queda claro que no forman parte, en estricto sentido, del Ayuntamiento, sino que solamente son auxiliares, por ende su remoción y consecuente sanción, estará contemplada en otros procedimientos ya sean laborales o administrativos, pero de ninguna manera en este sistema que podemos calificar como de tipo jurídico-político, puesto que se hace intervenir al Poder Legislativo de la Entidad Federativa, sería francamente absurdo que este interviniera para remover o sancionar a auxiliares del Ayuntamiento.

Como se puede observar la Revocación es una figura que además de polémica, me parece innecesaria, porque cualquiera de las hipótesis que se contemplan para ella, pueden encuadrarse con mejor precisión, técnica en la Suspensión.

Por otra parte, enfocándonos a nuestro Estado de Guerrero, de acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre, encontramos que para declarar la Suspensión e Instalación Provisional de los Ayuntamientos, se requiere el procedimiento siguiente:

**“ARTICULO 81.** Cuando por cualquier circunstancia no se hubiere podido verificar la elección de algún ayuntamiento o ésta hubiera sido declarada nula o no concurrieran

los miembros necesarios para la instalación, el Congreso del Estado procederá a nombrar, entre los vecinos, un Concejo Municipal provisional, en tanto convoca a elecciones extraordinarias, las que deberán verificarse dentro de los sesenta días contados a partir de la fecha en que el Concejo tome posesión. Si dentro del término señalado no se verifican las nuevas elecciones por causas graves, el Congreso del Estado podrá ratificar al Concejo Municipal con carácter definitivo para cubrir el término legal que correspondería al Ayuntamiento que debió ser electo<sup>67</sup>

Bajo esta disposición emitida por el Poder Legislativo del Estado, se prevé el hecho de que cuando en algún Municipio de nuestro Estado no se pueda realizar el proceso electoral para elegir a los integrantes de un Ayuntamiento o esta elección sea declarada nula a juicio del Tribunal Electoral del Estado de acuerdo con lo establecido por el Código Electoral del Estado de Guerrero 264, se pueda designar un Concejo Municipal Provisional, esto en tanto se convoca a elecciones extraordinarias, mismas que se deben verificar dentro de un término no mayor a sesenta días que se empezarán a computar a partir de la fecha en que el Consejo tome posesión, y si pasado este término no se realizan las nuevas elecciones por cualquier circunstancia, el Congreso Local tiene la facultad para ratificar a este Concejo Municipal que tendrá las mismas atribuciones y obligaciones que los Ayuntamientos electos Constitucionalmente, con lo anteriormente estudiado confirmo que no siempre los Municipios son administrados por Ayuntamientos de elección popular directa, ya que como ha quedado asentado el Congreso del Estado puede designar Concejos Municipales.

**“ARTICULO 82.** El Concejo Municipal estará integrado por el mismo número de miembros que corresponda al Ayuntamiento que debió ser electo y tendrá las mismas obligaciones y facultades que le corresponden legalmente a

---

<sup>67</sup> Cienfuegos, Salgado, David. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense A.C., Ed. 2003. Artículo 81, Primera Edición 2005, p. 99 y 100.

éste”<sup>68</sup> esta disposición legal se refiere precisamente al número de miembros en la integración del Ayuntamiento por medio del Concejo Municipal, el cual tienen las mismas facultades que los Ayuntamientos electos Constitucionalmente como lo hemos estudiado en líneas anteriores.

“**ARTICULO 83.** No se realizarán nuevas elecciones en aquellos casos en que se ponga en peligro la paz pública o la estabilidad de las instituciones a juicio del Congreso del Estado o sean demandadas con uso de violencia física o moral”<sup>69</sup> en este sentido existen limitantes para la celebración de nuevas elecciones, limitaciones que se traducen en preservar la paz y estabilidad de las instituciones y de la sociedad en los Municipios, esto como preocupación del Poder Legislativo para evitar confrontaciones o brotes de violencia.

“**ARTICULO 84.** Sólo se podrá declarar que un Ayuntamiento ha desaparecido cuando la totalidad o la mayoría de sus integrantes incurran en los siguientes supuestos:

- I. Renuncien a sus cargos o abandonen el ejercicio de sus funciones;
- II. Impidan la libre manifestación de las ideas a menos que se ataque a la moral, a los derechos de tercero, o provoque algún delito o perturbe el orden público;
- III. No respeten el derecho de petición siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa;
- IV. Impidan de manera general el disfrute de las garantías que otorga la

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 82, p.100.

<sup>69</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 83.

Constitución General de la República o la Constitución Política del Estado de Guerrero o bien las restrinjan o suspendan;

**V.** Estén imposibilitados física o legalmente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos;

**VI.** Hubieren propiciado situaciones o conflictos que afecten el orden público, la plena vigencia del orden jurídico o la estabilidad del Municipio;

**VII.** Inciten a la trasgresión de las leyes o a la violencia física en contra de las personas, y

**VIII.** Prorroguen su permanencia en sus cargos después de concluido el período para el que fueron electos o nombrados<sup>70</sup>

Bajo este esquema como se puede apreciar la Ley Orgánica del Municipio Libre en nuestro Estado otorga de manera clara diferentes facultades a los Ayuntamientos, pero también existen limitaciones para efecto de que los Integrantes del Cabildo puedan ser sancionados cuando su conducta se encuadre en alguna de las disposiciones anteriores, en este orden de ideas encontramos que los Ediles deben de actuar con rectitud apegados a la legalidad, trabajando por la paz, estabilidad social y desarrollo del pueblo, pero sobre todo de manera permanente no abandonando el cargo o dejando de cumplir con la responsabilidad que el pueblo les otorgo mediante su sufragio, para que funjan como representantes de los intereses de la comunidad, no debemos dejar a un lado la facultad que tiene los Ediles de solicitar licencia para separarse del cargo que desempeñan, siempre y cuando la solicitud de licencia sea con causa justificada y se formula ante el propio Cabildo o ante el Congreso del Estado, sentido los cargos de elección popular no son renunciables como lo señala la

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 84.

fracción I de este artículo, sólo se puede solicitar licencia para separarse del cargo.

**“ARTICULO 85.** La petición para que el Congreso del Estado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior podrá ser formulada por el Ejecutivo del Estado o por la mayoría de los Diputados locales. Recibida la solicitud, si el Congreso del Estado la estima procedente, citará a los miembros del Ayuntamiento a una audiencia que se celebrará ante la Comisión correspondiente, dentro de los cinco días naturales a partir de la notificación que para tal efecto formule, en la que se rendirán las pruebas y comparecerán los integrantes del Ayuntamiento. La resolución en su caso, se rendirá dentro de los ocho días siguientes a la celebración de la audiencia. Se requerirá el acuerdo de la mayoría de los integrantes del Congreso del Estado para la validez de la resolución”<sup>71</sup>

En este sentido como se puede analizar en términos de ley Compete al Gobernador del Estado la facultad de formular la solicitud para declarar Desaparecido un Ayuntamiento Municipal o a la mayoría de los Diputados Locales, esto debe de hacerse por escrito señalando términos para este procedimiento y la emisión de la resolución correspondiente en la que se determina si ha lugar o no para declarar la desaparición de un Ayuntamiento, esta facultad que la Ley otorga al Gobernador se puede prestar a que por cuestiones de carácter político el Titular del Poder Ejecutivo en el Estado pueda tratar de derrocar a un Gobierno Municipal.

**“ARTICULO 86.** En los recesos del Congreso del Estado, la Comisión Permanente, cuando la mayoría de sus integrantes así lo acuerde, convocará a sesión extraordinaria del Congreso, a fin de que se reúna dentro de los tres días

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, cit., Artículo 85, pp. 100 y 101.

siguientes para conocer la petición a que se refiere el artículo anterior<sup>72</sup> en este contexto jurídico se prevé que esta petición se puede formular en cualquier momento aunque el Congreso no se encuentre en periodo de sesiones, en razón de que los Diputados en términos de lo que establece la Constitución Política de Estado de Guerrero tienen fechas que marcan los periodos para sesionar de manera ordinaria, quedando al frente Diputados que integran la Comisión Permanente y en este supuesto son ellos quienes reciben las diferentes peticiones que son formuladas ante el Poder Legislativo, teniendo facultad y obligación jurídica de convocar a sesión con carácter extraordinaria cuando así lo requiera o amerite el asunto planteado ante ellos.

**“ARTICULO 87.** Únicamente el Congreso del Estado por mayoría de sus integrantes podrá declarar la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento o la suspensión del mandato a alguno de sus miembros<sup>73</sup> en este sentido es facultad exclusiva del Poder Legislativo para que por mayoría de sus miembros y bajo el procedimiento legal correspondiente pueda declarar la Desaparición o Suspensión de un Ayuntamiento o decretar la Suspensión del Mandato a algún Edil, siempre y cuando se observen las formalidades que estipula nuestro ordenamiento jurídico para ello.

**“ARTICULO 88.** En el caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros y si conforme a la Ley no procediere que entraran en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones el Congreso designará entre los vecinos al Concejo Municipal, que concluirá el período respectivo. Los suplentes no podrán entrar en funciones cuando el Congreso del Estado considere que éstos no cumplen con todos los requisitos que esta Ley señala para ocupar

---

<sup>72</sup> *Ibíd.*, cit., Artículo 86.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, cit., Artículo 87.

dichos cargos”<sup>74</sup>

Bajo ésta disposición jurídica emitida por el Legislador de manera concreta ante determinadas circunstancias, el hecho de ser suplente de algún Edil no siempre es garantía para entrar al ejercicio de las funciones en ausencia del Edil propietario, y se encuentran enmarcadas de manera clara para evitar controversias jurídicas por ello.

“**ARTICULO 89.** El cargo de miembro de un Ayuntamiento sólo podrá renunciarse por causa justificada que calificará el Congreso del Estado”<sup>75</sup> en cuanto a este artículo bajo mi opinión considero que los cargos de elección popular no son renunciables como lo he señalado en líneas anteriores, pero los Ediles tienen facultad para solicitar licencia para separarse del cargo que ejercen, dicha licencia debe de estar debidamente justificada y finalmente es el Poder Legislativo Local por mayoría de sus miembros es quien determina si procede o no la solicitud de licencia formulada por el Edil, esto en ejercicio de sus derechos que la propia ley le otorga, dicha solicitud de licencia que debe de ser formulada por escrito se da en ocasiones en razón de que el Presidente Municipal, Síndico o Regidor contienden para ser candidatos a otro cargo de elección popular o por cuestiones de salud.

## **6.2 De la Suspensión de Ayuntamientos y de sus Miembros**

“**ARTICULO 94.** El Congreso del Estado por mayoría de sus miembros podrá suspender Ayuntamientos cuando incurran en los siguientes supuestos:

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 88.

<sup>75</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 89.

- I. Por violaciones graves y sistemáticas a los presupuestos, planes o programas que afecten los intereses de la Comunidad, del Municipio, del Estado o de la Federación;
- II. Por violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales;
- III. Por conductas que alteren el orden público y la paz social;
- IV. Por emitir disposiciones graves y sistemáticas contrarias a las Constituciones General de la República y Política del Estado de Guerrero y las Leyes que de ellas emanen;
- V. Por violaciones intencionales y graves a los convenios o acuerdos de coordinación celebrados con otros Municipios, el Estado o la Federación, y
- VI. Por imposibilidad del Ayuntamiento para cumplir con sus obligaciones por causas imputables a sus integrantes”<sup>76</sup>

Con fundamento en las disposiciones legales que el Poder Legislativo tiene, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes puede suspender a los miembros de un Ayuntamiento Municipal cuando estos no cumplan íntegramente con sus responsabilidades edilicias, realicen conductas contrarias a la ley que se traduzcan en perjuicios graves para el pueblo, como pueden ser por el uso o desvío de recursos públicos para fines distintos a los que fueron autorizados por el Cabildo Municipal, o por emitir disposiciones contrarias a la ley.

**“ARTICULO 95.** El Congreso del Estado por mayoría de sus miembros podrá suspender o revocar el cargo o el mandato a los miembros del Ayuntamiento cuando incurran en los siguientes supuestos:

---

<sup>76</sup> *Ibíd*em, cit., Artículo 94, p. 102.

- I. Por asumir alguna de las conductas o incurrir en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo anterior;
- II. Por abandonar sus funciones sin causa justificada por un período de más de quince días;
- III. Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de Cabildo sin causa justificada;
- IV. Por delito doloso en el cual se haya dictado auto de formal prisión;
- V. Por la omisión reiterada en el cumplimiento de sus obligaciones;
- VI. Por usurpación o uso indebido y sistemático de atribuciones;
- VII. Por incapacidad física o legal;
- VIII. Por adoptar conductas sistemáticas y graves que afecten al buen gobierno y administración del Municipio;
- IX. Por incurrir en responsabilidad por infracciones administrativas reiteradas y graves;
- X. Por llevar a cabo conductas ilícitas en contra del Ayuntamiento; y
- XI. Por existir un impedimento de hecho o de derecho que le obstaculice cumplir con su función<sup>77</sup>

En esta disposición jurídica se contempla la Suspensión o Revocación del mandato de alguno de los Ediles, esto se da por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo Local, encontrándose este artículo íntimamente

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 95.

relacionado con el artículo 94 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, y esta Suspensión o Revocación de mandato se puede decretar por el hecho de que un Edil abandone sus funciones por un periodo mayor de quince días siempre y cuando esto se de sin que medie causa justificada; por no asistir a tres Sesiones de Cabildo de forma consecutiva sin causa justificada, en este sentido los Ediles deben de ser convocados por instrucción del Presidente Municipal a través del Secretario General del Ayuntamiento, con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la Sesión de Cabildo, en dicha convocatoria debe de asentarse la hora, el día y lugar en que habrá de realizarse dicha Sesión, el tipo de Sesión que se va a realizar que puede ser Ordinaria, Extraordinaria o Solemne, así mismo debe de anexarse el orden del día correspondiente, especificándose los asuntos que se van a tratar.

**“ARTICULO 95 bis.** Para los efectos de lo prevenido por los Artículos anteriores de este Capítulo, el Congreso del Estado, se sujetará al siguiente procedimiento:

- I. Cualquier ciudadano, incluidos los miembros de los respectivos ayuntamientos, podrá denunciar a un Edil municipal cuando incurran en los supuestos a los que se refiere este Capítulo;
- II. Las denuncias deberán turnarse por el Congreso a la Comisión Instructora, ante la cual el denunciante deberá ratificar su denuncia en un plazo no mayor de tres días naturales.
- III. La Comisión Instructora en un plazo no mayor de 72 horas naturales, notificará personalmente al Edil denunciado. Para los efectos se aplicarán las reglas generales del Código de Procedimientos Civiles del Estado.
- IV. El denunciante tendrá un plazo de 5 días naturales para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su derecho convenga.

**V.** La Comisión Instructora dispondrá de por lo menos un día natural para presentar su dictamen al Congreso.

**VI.** El Congreso resolverá en un plazo no mayor de tres días naturales si ha o no lugar a la suspensión o revocación, pudiendo desechar las pruebas que con motivo de su desahogo pudiesen propiciar una dilación que afecte el buen gobierno y la eficiente administración del Municipio.

La suspensión a la que se refiere este Capítulo no podrá tener una duración de más de 180 días naturales y cesará en cuanto recaiga resolución inatacable en el juicio de procedencia o en el Juicio político, en su caso<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, cit., Artículo 95 bis, p. 103.

## CONCLUSIONES

En México, el Municipio es la célula básica de la organización política, cuyos lineamientos fundamentales están contemplados en el Artículo 115 de nuestra Carta Magna. En cada Municipio de los que integran nuestra Nación existen características particulares, y cada uno tiene una amplia gama de problemas cuyas soluciones son tan vastas, que hacen que la Legislación Municipal sea un tema especialmente apasionante.

Desde su trazado en la Constitución de 1917, El Municipio libre fue letra muerta, asfixiado, por los cacicazgos y el centralismo, que durante generaciones impusieron caciques a la iniciativa local y a la capacidad de gestión de las comunidades para construir su propio desarrollo, los resultados de esta política de simulación están hoy a la vista, cuando por decreto se dictan lineamientos de progreso y solidaridad a las comunidades de México.

Cada Municipio está hoy Gobernado por un Ayuntamiento, que es el Órgano encargado de representar los intereses de los vecinos, el Municipio no es la sucursal más pequeña de la estructura de poder, es la célula alrededor de la cual se aglutinan los esfuerzos de los mexicanos para mejorar las condiciones de vida de nuestras familias.

Más allá de nuestras evidentes diferencias, los Ayuntamientos, como Órganos de Representación y de Gobierno tienen grandes retos, que coinciden con los desafíos de todas las comunidades, en cualquier País, retos que en su mayoría han sido analizados por estudiosos y analistas desde su muy particular punto de vista, y que el día de hoy permanecen como una de las grandes tareas de nuestra sociedad, para tener una civilización, justa, generosa y con un futuro real y sostenible, para el bien de los gobernados.

En primer lugar, considero fundamental que cada uno de los Municipios de Guerrero goce de una esfera de atribuciones propia, que garantice su autonomía plena y no sujeta al Poder Ejecutivo o Legislativo, al mismo tiempo que cuente con los recursos suficientes para proporcionar a cada una de las familias que lo integran progreso, bienestar, igualdad, oportunidades, justicia y dignidad.

En este sentido, el Municipio, no obtiene su imperio por gracia de un orden superior, sino que es una organización espontánea de hombres y mujeres, de familias que conviven en un espacio determinado y que comparten una realidad y valores particulares, y que en consecuencia se constituyen en un Ayuntamiento para resolver de manera cotidiana sus necesidades comunes, a través de la prestación de servicios públicos, a los que no todas las familias tienen acceso, cuando esto debe darse de manera directa

El Gobierno Municipal, por mandato de ley tiene el deber de proteger y tutelar los valores de la convivencia local, y de actuar de manera subsidiaria con las familias en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

La solidaridad caracteriza a las relaciones entre los vecinos, entre las familias que integran cada Municipio, la subsidiariedad norma las relaciones de los órganos de gobierno comunitario, en nuestro caso los Ayuntamientos con los ciudadanos, y así mismo la relación de los otros Niveles de Gobierno con el Municipio, es a través del Municipio como los ciudadanos debemos resolver la mayoría de nuestras necesidades de servicios públicos.

Este esquema, que hoy se ve trazado ya a nivel Constitucional, permite a los ciudadanos tener una relación más cercana y directa con los encargados de gobernar su comunidad, desde su nacimiento, el Municipio, en México; surge de manera incompleta, sumido en la minoría de edad jurídica, incapaz y sujeto al arbitrio de las estructuras Estatales y Federales, el Legislador sumó a esta

incapacidad la carga de un sistema jurídico en el que cada vez se reducía el margen de actividad municipal.

Las reformas que han modificado el artículo 115 Constitucional, buscaron más el control político del Municipio por cacicazgos e intereses personales o de grupo, antes que facilitar la libre participación ciudadana en la solución de los problemas comunitarios.

Desde 1983, se buscó fortalecer la autonomía Municipal, lamentablemente, la redacción final de esa reforma y la posterior de 1987, carecieron de voluntad política y se volvieron aparentes al aplicarse a través de las Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas.

Así la reforma recientemente aprobada, cumple con uno de nuestros anhelos, constituyendo en el Municipio, el Gobierno de la ciudad, como la principal forma de organización de la sociedad mexicana, con autoridades propias y específicas; a la que compete proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos para su desarrollo.

Es necesario que en cada Entidad, en cada Congreso Local, se establezca con claridad que las leyes Municipales, deben permitir que las familias mexicanas y la sociedad civil se organicen alrededor de cada ayuntamiento, a fin de que estos constituyan una autoridad, cercana e inmediata a los ciudadanos, facilitando que en el seno de la comunidad se analicen y se resuelvan los problemas particulares y se aglutine a la comunidad para gestionar su propio desarrollo.

Bajo este esquema, la reforma más reciente al artículo 115 Constitucional, que resulta adecuada pero como todas las instituciones jurídicas perfectible, en aspectos como la participación ciudadana y la responsabilidad del Ayuntamiento

ante los vecinos, sin embargo, hoy es mucho más adecuado para resolver las necesidades de los Municipios.

Sin embargo, la redacción encierra el riesgo y la oportunidad para que una Administración Municipal pueda afectar el patrimonio Municipal por acciones que exceden a su responsabilidad, pudiendo incluso enajenarlo. Esta facultad, resulta discutible a la luz de los diferentes ejercicios Municipales, que en ocasiones no ha sido responsable.

El ejercicio de esta facultad y las limitaciones que establece el texto Constitucional, superan el animo de tener un Municipio fuerte, autónomo económicamente y responsable al dejar abierta la posibilidad de comprometer a futuras administraciones, afectando a la comunidad y limitando la prestación futura de los servicios públicos.

Empero también estamos ante una gran oportunidad para demostrar que el Municipio tiene la madurez y la capacidad de ser verdaderamente autónomo y responsable de su ejercicio de cara a los vecinos.

Considero que se debe fortalecer la vida municipal y hacer que cada uno de los Ayuntamientos sea fuente, eficaz en el Gobierno y de rectitud en la vida pública, que en cada Administración Municipal los vecinos compartan la tarea de generar un desarrollo armónico de sus miembros y asuman la responsabilidad de ser una comunidad de vida, que proteja a la familias y brinde a jóvenes y adultos las oportunidades de educación y trabajo, realizando el bien común.

Por lo anterior, el municipio en México ha jugado un papel relevante en la historia de la democracia en México. Ha sido en este espacio donde se han establecido las primeras luchas democráticas y las primeras alternancias partidistas, así como la innovación de experiencias participativas, alzando con esto

su carácter de ser el "gobierno más cercano de la gente". Hoy es un ámbito de poder definido por las pugnas interpartidistas, por las confrontaciones y lucha por los recursos públicos que a ellos son destinados. La corrupción de las autoridades, su incompetencia y la falta de un marco jurídico que les permitan mayores capacidades y facultades, son entre otros muchos otros elementos, aspectos que hacen que el Gobierno Municipal deba ser reformulado como el espacio ciudadano por excelencia. El Municipio Mexicano puede y debe jugar un papel central en la dinámica nacional y en las necesidades de consolidar la democracia y el desarrollo local en nuestro País. Para ello es necesario no sólo establecer marcos jurídicos que lo fortalezcan, cuestión que ha ocurrido. Se trata de un complejo sistema de acciones que permitan hacer que la participación de los ciudadanos sean un elemento clave en las acciones emprendidas por ellos. No se trata de relevar al Gobierno por los ciudadanos y que éstos hagan su trabajo y sus obligaciones, se trata de transitar hacia la consolidación de gobiernos capaces y responsables de sus acciones y decisiones.

El debate de los actores responsables de las acciones Municipales, es decir de las Autoridades y Funcionarios Locales, se deben abocar a buscar mayores recursos económicos para los municipios como elemento clave para resolver sus limitaciones. Sin embargo, los aspectos de rendición de cuentas y la transparencia son incipientes en los Municipios, lo que ha producido una enorme corrupción de Autoridades y Funcionarios.

La reelección es vista como una forma para aprobar y/o desaprobar la gestión de las autoridades y como una condición que posibilitaría la profesionalización del Gobierno, el logro de una mayor eficacia y el estrechamiento en la relación Gobernantes y Gobernados. La ampliación del mandato es vista para darle al Municipio mayores posibilidades de concretar acciones a favor de la gente y planificar las acciones de gobierno. No obstante, la reelección no garantiza necesariamente que mejoren las relaciones de las

autoridades con sus ciudadanos, ni la profesionalización del Gobierno, incluso, hay riesgos de enquistamiento de grupos políticos en el poder y de fomento y de reforzamiento de cacicazgos regionales.

Ante ello, diversas organizaciones de la sociedad civil, han querido aprovechar esta coyuntura nacional para reflexionar públicamente en torno a la Democracia Local, que implica un amplio conjunto de acciones y propuestas que deben darse a escala Municipal y Nacional, pero que no se encuentra limitada a la reelección de autoridades. Entendemos, entonces a la democracia y el desarrollo local como la suma de diversas acciones y procesos complementarios que fortalezcan la vida institucional de los Municipios y que mejoren las condiciones de vida de las personas, como elementos imprescindibles que permitan a los gobiernos locales enfrentar la serie de demandas ciudadanas y movilicen las capacidades y recursos locales.

Vivimos en México un desencanto por la democracia, ya que ésta no ha implicado mejoras en las condiciones de vida y en los satisfactores básicos de la población, haciendo parecer que estamos en un espacio de incertidumbre permanente.

Los procesos electorales que durante algunos años daban cierta credibilidad a los procesos democráticos hoy están en cuestionamiento. En el actual proceso electoral federal se señaló fuertemente la utilización de recursos gubernamentales del ámbito Federal y Estatal para inducir el voto ciudadano. Estas elecciones se caracterizaron por los abusos en la aplicación de recursos públicos para favorecer a algún candidato o partido político, sobre todo de recursos para campañas en los medios de comunicación, rebasando los topes legales, dándose anomalías e irregularidades en el acarreo de votantes, inducción y coacción del voto particularmente de los beneficiarios de los programas sociales gubernamentales; y otros problemas, como una lista nominal electoral rasurada y

la compra de voto. El voto duro y el uso excesivo de recursos son una fórmula que ha resultado provechosa para partido actual en el Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Existe un cuestionamiento sobre a quiénes representan los miembros del cabildo, ¿a su partido político o a su comunidad?, Además, hay un monopolio de los partidos políticos para participar en las elecciones; las candidaturas ciudadanas aún están lejos de ser una realidad en los Municipios. La democracia mexicana no sólo requiere de procesos electorales transparentes, sino de instituciones fuertes y capaces de mejorar las condiciones de vida de la gente. La necesidad de contar con procesos electorales limpios y respetados, con la intervención de instituciones legítimas, es un elemento clave en nuestros tiempos. Ya no basta con "quitar a un partido del gobierno para poner a otro", sino de elegir autoridades capaces de solucionar problemas de la gente.

En el último proceso de reforma municipal (en 1999), estuvo ausente la opinión de los Municipios, donde el tema de la Autonomía Municipal quedó fuera. En todo caso se trató de clarificar las obligaciones de los Gobiernos Municipales en servicios públicos, haciendo del municipio un orden de gobierno, pero todavía sujeto a las determinaciones de los otros dos ámbitos de Gobierno.

Por lo anterior, la democracia y el desarrollo local no se resuelven con la reelección de las autoridades locales. Si no hay confianza en los procesos electorales, si no hay claridad en los procedimientos y en la utilización de recursos a favor de los partidos políticos, si se sigue utilizando el aparato gubernamental a favor del alcalde, no tiene sentido proponer la reelección. Si no hay compromisos con la rendición de cuentas y la transparencia en los comicios, la reelección sólo agudizaría la turbulencia que estamos viviendo. Esto se complica porque es cada vez más común que los espacios locales están siendo ganados electoralmente por

personajes funestos, corruptos e ineficientes, con el consecuente riesgo, reitero, de perpetuar cacicazgos locales.

En este sentido, se ha dejado de lado la reflexión sobre el desarrollo local, haciendo que este tema sea marginal de las agendas locales. El desarrollo de los pueblos y localidades sigue estando en manos de las directrices centralistas y ajenas, muchas veces, a las verdaderas necesidades e intereses de la gente. En este sentido, el Gobierno Municipal debe ser eje del desarrollo desde un enfoque endógeno, es decir, explorando y explotando sus capacidades locales de todo tipo y fortaleciendo las facultades de las comunidades, gobiernos locales y de la gente, para ejercer acciones directas y eficientes en materia de salud, educación, producción, medio ambiente, lo que hemos tenido hasta ahora es un desmantelamiento de las responsabilidades del Estado central y la desconcentración hacia los Municipios, pero sin reglas y marcos jurídicos apropiados. Ante ello la necesidad de acciones que fortalezcan institucionalmente al Municipio como sujeto y promotor clave del desarrollo local y regional.

## PROPUESTAS

### **Propuestas de Reformas a Diversos Artículos de la Ley Orgánica del Municipio Libre en el Estado de Guerrero**

Las propuestas que a continuación pongo a consideración para reformar la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, son con el propósito fundamental de otorgar mayores facultades y autonomía real a los Ayuntamientos en nuestro Estado, esto a fin de que el Ayuntamiento no se encuentre supeditado a la voluntad del Poder Ejecutivo del Estado o del Congreso Local, teniendo capacidad jurídica para tomar sus decisiones de manera libre y directa, así como el otorgar facultades ejecutivas a los Regidores.

#### **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 7.-** El Gobernador del Estado tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente.

#### **PROPUESTA DE REFORMA**

**Artículo 7.-** El Gobernador del Estado *previo acuerdo emanado del Cabildo Municipal a propuesta del Presidente Municipal, podrá tener* el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente.

#### **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 17.-** Para que un núcleo de población pueda erigirse en comisaría municipal, las dos terceras partes de los vecinos formularán solicitud al Congreso del Estado por conducto del Ayuntamiento. El congreso del Estado resolverá

emitiendo la declaración correspondiente, tomando en cuenta la opinión del Ejecutivo del Estado y el parecer de la comisaría o comisarías afectadas.

## **PROPUESTA DE REFORMA**

**Artículo 17.-** Para que un núcleo de población pueda erigirse en comisaría municipal, las dos terceras partes de los vecinos *deberán formular solicitud por escrito a los Integrantes de Cabildo del Ayuntamiento Municipal correspondiente, quienes después de analizar y discutir la viabilidad de erigir dicha comisaría, resolverán emitiendo la resolución correspondiente en un término no mayor de tres meses contados a partir de que sea reciba la solicitud.*

## **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 29.-** Los Ayuntamientos a propuesta de los Presidentes Municipales, nombrarán a los siguientes servidores públicos, sin perjuicio de la denominación o rango jerárquico que los propios Ayuntamientos establezcan:

- i. Secretario;
- ii. Oficial Mayor o Jefe de la Administración;
- iii. Tesorero;
- iv. Jefe de Seguridad Pública;
- v. Demás servidores de nivel equivalente.

Los servidores públicos a que se refiere este artículo no podrán ser parientes de ningún edil hasta el cuarto grado por afinidad o consanguinidad.

## PROPUESTA DE REFORMA

**Artículo 29.-** *El Ayuntamiento Municipal, mediante propuesta que haga el Presidente Municipal en sesión de cabildo, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, nombrará a los siguientes servidores públicos, sin perjuicio de la denominación o rango jerárquico que los propios Ayuntamientos establezcan:*

- i. *Secretario General;*
- ii. *Oficial Mayor;*
- iii. *Tesorero Municipal;*
- iv. *Director de Seguridad Pública;*
- v. *Director de Obras Públicas; y*
- vi. *Demás Servidores Públicos de Nivel Equivalente a Director;*

*Previo a la aprobación de la designación o nombramiento de estos servidores públicos, el Ayuntamiento Municipal por conducto del Síndico Municipal deberá verificar que el postulante cuente con constancia expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado, relativa a la inexistencia de antecedentes penales, la falta de ésta, será impedimento legal para poder ocupar cualquiera de estos cargos o de nivel equivalente a Director.*

Los servidores públicos a que se refiere este artículo no podrán ser parientes de ningún edil hasta el cuarto grado por afinidad o consanguinidad.

## **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 34.-** Las Comisarías son órganos de desconcentración territorial de la Administración Pública Municipal, a cargo de un Comisario electo en votación popular directa por medio de mecanismos vecinales a través del sufragio de vecinos mayores de 18 años y que tendrán el carácter de honorífico.

## **PROPUESTA DE REFORMA**

**Artículo 34.-** Las Comisarías son órganos de desconcentración territorial de la Administración Pública Municipal, a cargo de un Comisario electo en votación popular directa por medio de mecanismos vecinales a través del sufragio de vecinos *hombres y mujeres* mayores de 18 años y *percibirán una compensación económica mensual como estímulo por el desarrollo de sus funciones, el monto de ésta será determinado por el Cabildo del Ayuntamiento correspondiente.*

## **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 56.-** Los Ayuntamientos llevarán un libro de actas en el que asentarán los asuntos tratados y los acuerdos tomados. El secretario del Ayuntamiento asentará las actas de las sesiones en las que hará constar las disposiciones que emitan, así como los acuerdos que se tomen. Cuando se aprueben bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar los miembros que hubieren estado presentes.

## **PROPUESTA DE REFORMA**

**Artículo 56.-** Los Ayuntamientos llevarán un libro de actas en el que asentarán los asuntos tratados y los acuerdos tomados. El secretario del

Ayuntamiento asentará las actas de las sesiones en las que hará constar las disposiciones que emitan, así como los acuerdos que se tomen. Cuando se aprueben bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar los miembros que hubieren estado presentes. *Es obligación del Secretario General del Ayuntamiento, expedir a todos los Ediles en un término no mayor de cinco días hábiles posteriores a la firma del acta correspondiente, la copia certificada del Acta de Sesión de Cabildo en que haya formado parte. Así mismo, cualquier ciudadano previa solicitud formulada por escrito podrá obtener copia simple de las Sesiones de Cabildo del Ayuntamiento.*

#### **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 57.-** El Gobernador del Estado podrá asistir a Sesiones de los Ayuntamientos y tomar parte en las deliberaciones, coordinando dichas sesiones, pero sin derecho a voto.

#### **PROPUESTA DE REFORMA**

**Artículo 57.-** *El Gobernador del Estado sólo a invitación expresa por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Cabildo, podrá asistir a las Sesiones de los Ayuntamientos, esto sin tomar parte en sus deliberaciones.*

#### **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 74.-** Los informes de gobierno que rindan los presidentes municipales, serán conocidos y examinados por el Congreso del Estado, el que después de examinarlos emitirá sus consideraciones pertinentes.

## PROPUESTA DE REFORMA

**Artículo 74.-** Los informes de gobierno que rindan los presidentes municipales, serán conocidos y examinados por el Congreso del Estado, *sin facultad para que después de que los examine pueda emitir consideraciones o recomendaciones.*

## TEXTO ACTUAL

**Artículo 79.-** Los regidores tendrán a su cargo la supervisión de las comisiones, sin facultades ejecutivas y se ocuparán de los ramos a que se refiere en Artículo 59 de esta Ley.

## PROPUESTA DE REFORMA

**Artículo 79.-** Los regidores tendrán a su cargo la supervisión y *vigilancia de las diferentes comisiones, con facultades de poder de mando sobre el personal del Ayuntamiento,* y se ocuparán de los ramos a que se refiere en Artículo 59 de esta Ley.

## TEXTO ACTUAL

**Artículo 89.-** El cargo de miembro de un Ayuntamiento sólo podrá renunciarse por causa justificada que calificará el Congreso del Estado.

## PROPUESTA DE REFORMA

**Artículo 89.-** El cargo de miembro de un Ayuntamiento *es irrenunciable, pero cualquier Edil mediante causa debidamente justificada podrá solicitar licencia*

*para separarse del cargo, dicha licencia será calificada por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Cabildo del Municipio de que se trate.*

## **TEXTO ACTUAL**

**Artículo 251.-** Los Ayuntamientos deberán solicitar al Congreso del Estado, por conducto del Gobernador, autorización para celebrar convenios de amistad, intercambio y colaboración con ciudades de países extranjeros.

## **PROPUESTA DE REFORMA**

**Artículo 251.-** Los Ayuntamientos *podrán* celebrar convenios de amistad, intercambio y colaboración con ciudades de países extranjeros, *sin necesidad de solicitar autorización del Congreso del Estado o del Titular del Poder Ejecutivo del Estado.*

## **Propuestas Para Hacer del Municipio un Espacio de la Democracia y el Desarrollo local:**

Bajo esta perspectiva coloco ante la opinión pública una agenda de propuestas que considero necesarias para consolidar la democracia y el desarrollo local. Se trata de un conjunto de líneas estratégicas que permitan a las sociedades locales fortalecer a sus gobiernos legítimos, de forma tal que éstos posean un marco renovado para enfrentar sus problemáticas y emprender posibles soluciones.

1) Revisar la representación política en los Ayuntamientos, es decir, la integración del Cabildo, ya que hasta ahora, no refleja la diversidad de la sociedad local, en tanto que los Ayuntamientos están formados por planillas de partidos

políticos. Por esto mismo, hay que discutir la posibilidad de separar la elección del Presidente, Síndicos y Regidores, además de poder elegir a los Regidores por Distrito Municipal.

2) Revisar el papel de los partidos políticos en la vida democrática local, es decir, poner en juicio la monopolización de los partidos en el acceso y ejercicio del poder. Es imprescindible revisar los requerimientos para facilitar las candidaturas ciudadanas. Así mismo, que la sociedad tenga mecanismos para responsabilizar a los partidos políticos sobre sus malos gobiernos y no dejar esta evaluación únicamente al llamado "voto de castigo".

3) Realizar los ajustes legales para sustentar la llamada Autonomía Municipal. La autonomía local debe manifestarse en el hecho de darle potestades a las comunidades, entre otras, de representación territorial; ello significa darle a la comunidad carácter de gobierno que represente a las necesidades de la gente y romper con la naturaleza de centralidad que tiene el Municipio Constitucional.

4) Asegurar en las legislaciones locales la existencia de mecanismos ciudadanos de democracia directa, (consulta popular, referendo, iniciativa popular, planeación participativa, etcétera, para tener instrumentos desde la sociedad que regulen la vida local; no como un requisito de los programas federales y estatales, sino como mecanismos integrales de corresponsabilidad sociedad-gobierno. Esto significa pensar en una planeación participativa, democrática, y de vigilancia, seguimiento, evaluación y de toma de decisión de las acciones de gobierno.

5) Implementar la profesionalización de los servidores públicos locales y/o el servicio civil de carrera, a fin de asegurar la eficiencia y continuidad en las prestaciones de servicios públicos y de evitar la improvisación de funcionarios.

6) Establecer mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, como elementos imprescindibles para una gestión democrática. Es necesario que las autoridades informen sobre sus acciones político-administrativas y sobre la toma de decisiones a la ciudadanía y esta las legitime.

7) Revisar los criterios y los mecanismos referentes a la asignación de honorarios de los integrantes del Cabildo y funcionarios principales del Ayuntamiento de forma tal que esta decisión no sea discrecional, aludiendo a la llamada Autonomía Municipal; así mismo debe reglamentarse lo correspondiente a las candidaturas políticas de familiares de alcaldes en funciones, evitando una especie de reelección familiar.

8) Es necesario hacer una consulta pública sobre la conveniencia de la reelección de autoridades, (Regidores, Síndicos y Alcaldes), pero contemplando instrumentos como la revocación de mandato en manos de la ciudadanía.

9) Dotar a los municipios de facultades y recursos para impactar verdaderamente en la calidad de vida de la gente, a través de esquemas transparentes en su asignación y en su utilización. Se trata de colocar el tema del desarrollo local como una alternativa para las comunidades que no tienen capacidad de entrar a esquemas de competencia desigual.

10) Implementar y promover iniciativas que coloquen las capacidades locales como la base del desarrollo, y que no sólo respondan a esquemas implementados desde el centro y "maquillados" como programas participativos a través de la creación de múltiples comités que sólo generan una relación paternalista que destruye los tejidos sociales de las comunidades.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acosta Romero, Miguel, Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas.

Albi, Fernando, El Régimen Municipal en los Países Hispanoamericanos visto a través de sus Constituciones, en Revista de la Vida Local.

Arteaga Nava, Elizur, Derecho Constitucional, Editorial Oxford University Press, México, D.F., 2005.

Boza Moreno, José, El Derecho en el Doble Orden Doctrinal y Legal.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano.

Carlos F. Quintana Roldán, Derecho Municipal, Editorial Porrúa.

Carmona Romay, Adriano, Notas Sobre la Autonomía del Municipio.

Chávez Jiménez, Pedro, Como Administrar un Municipio, Ed. Trillas 2005.

Chinoy, Ely, La Sociedad. Una introducción a la Sociología.

Cienfuegos, Salgado, David, Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense A.C., Ed. 2003, Artículo 26, Primera Edición 2005.

Citado en el Manual de Gobierno y Administración Municipal, OFI.

Compilación Legislativa Electoral, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Artículo 94, Primera Edición 2005.

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, Anaya Editores S.A., Año 2003.

De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, 16ª. Ed. México, Porrúa, 1988.

Demicheli, Alberto, Relaciones entre el Municipio y el Estado, Primer Congreso Panamericano de Municipios.

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid, 1970, t. IV.

Diccionario Jurídico II J- UNAM, Tomo Correspondiente a las Letras de la I a la O.

Dutailis Petit. Citado por Reynaldo Robles; El Municipio.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX.

Espasa-Calpe, S.A. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana, Tomo XXXVII.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

García Pelayo y Gross, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México D.F., 1985.

Hernández, Antonio María, Derecho Municipal.

J. Sierra, Carlos Martínez Vera, Rogelio, La Constitución Federal de 1824, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1974.

Jellinek, George, Teoría General del Estado.

Rodríguez Lozano, Amador, Defensa Constitucional Local y Fortalecimiento Político Municipal, los Casos de la Suspensión, Declaración de Desaparición de Ayuntamientos y la Suspensión y Renovación de Municipios, en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.

Sehwerert Ferrer, Arnoldo, Curso de Derecho Municipal.

Tecqueville, Alexis, La Democracia en América.